

Coronacratie

Rechtsstaat en democratie in tijden van crisis
een eerste balans

Coronacratie

Coronacratie

Rechtsstaat en democratie in tijden van crisis een eerste balans

Redactie : Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek

Met bijdragen van: Roel Bekker, Bert van den Braak, Hansko Broeksteeg,
Aalt Willem Heringa, Lex Oomkes, Jan Schinkelshoek, Marijn van der
Sluis en Maarten Stremmer

Deel 14 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

Het Montesquieu Instituut publiceert een maandelijks elektronische nieuwsbrief, De Hofvijver, waar u zich via de site op kunt abonneren; ook publiceert het Montesquieu Instituut naast de Hofvijver en de Montesquieu Reeks, policy papers en tal van blogs. Policy papers en blogs worden via de site gepubliceerd.

Voor zijn werk hoopt het Montesquieu Instituut op uw steun te kunnen rekenen: we zien dan ook graag donaties tegemoet op IBAN NL27 INGB 0004921799 ten name van het Montesquieu Instituut onder vermelding van ‘donatie’. Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86, 2514 EJ Den Haag

070-363 0105

www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 9789491616075 NUR-code: 823

Illustratie omslag: Arend van Dam (www.arendvandam.com)

© 2020 Montesquieu Instituut, Den Haag

Inhoudsopgave

Inspectie langs de dijken	
Woord vooraf	7
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	
Waar was het politieke debat?	
Het parlement in tijden van corona	9
<i>Lex Oomkes</i>	
Slecht voorbereid, goed aangepakt	
Management van de coronacrisis	17
<i>Roel Bekker</i>	
Had het anders gekund?	
Eerste en Tweede Kamer tijdens corona	29
<i>Bert van den Braak</i>	
Voorschriften met gebreken	
Tekortkomingen van noodverordeningen	41
<i>Hansko Broeksteeg</i>	
Grondrecht als vrijblijvende suggestie?	
Grondwet & coronacrisis	51
<i>Maarten Stremmer</i>	
Een geschikte tweede viool	
Europese Unie in coronatijd	61
<i>Marijn van der Sluis</i>	
Dit was pas het begin...	71
Slotbalans	
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	

Inspectie langs de dijken

Woord vooraf

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

Hoe heeft de democratie het er van af gebracht? Heeft de rechtstaat het gehouden? Heeft het parlement gedaan wat verwacht mocht worden? Was het bestuur voor z'n taak berekend?

In het begin van het jaar is ook Nederland getroffen door de coronacrisis, ongetwijfeld 'de grootste schok' na de oorlog. Minister-president Mark Rutte hield een nationale televisietoespraak. Samen met minister Hugo de Jonge ['chef corona'] organiseerde hij persconferenties die in de top tien van de best bekeken televisieprogramma's kwamen. 's Zondags kwam op het Catshuis een soort kernkabinet bijeen, dat zich liet adviseren door Jaap van Dissel [directeur van het RIVM] en andere deskundigen in en rond het Outbreak Management Team. Wat begon als bijna ginnegappende adviezen over afstand houden en handen schudden groeide uit tot een al dan niet 'intelligente lockdown'. De Eerste Kamer gaf zich een paar weken verlof, de Tweede Kamer vergaderde tussen maart en juni alleen nog maar over de crisis.

Scholen gingen dicht, rechters schorten werkzaamheden op, cafés werden gesloten, demonstraties aan banden gelegd. Wie geen goede reden had, werd geacht thuis te worden. Veiligheidsregio's, geleid door opeens heel zichtbare burgemeesters, hielden de zaak in de gaten.

Hoe heeft het bestuurlijke complex het in die crisistijden gedaan? In Den Haag worden de eerste stappen naar een eerste evaluatie gezet, als opmaat voor een onvermijdelijke parlementaire enquête. Dat belooft een brede, vooral politieke 'afrekening' te worden. Was Nederland goed voorbereid? Is er snel en adequaat gereageerd? Waarom zo gedraald met testen? Is de crisis in de verzorgings- en verpleegtehuizen onderschat? Waarom zo aangerommeld met mondkapjes?

Er achter liggen fundamentele vragen naar politieke veerkracht, bestuurlijke deugdelijkheid, naar rechtsstatelijkheid, naar parlementaire

democratie. Hebben bestuur, politiek, parlement en rechtstaat gedaan wat verwacht mocht worden? Hebben de dijken het gehouden? Zijn er zwakke plekken blootgelegd? Verzakkingen? Of misschien wel dijkdoorbraken? Het Montesquieu Instituut voert een eerste dijkwacht uit en richt zich daarbij op democratische, rechtsstatelijke, en grondrechtelijke aspecten.

Als samenwerkingsverband van de Universiteit Leiden, de Rijksuniversiteit Groningen, Maastricht University, Radboud Universiteit en het Parlementair Documentatiecentrum reflecteert het MI op actuele ontwikkelingen op het snijvlak van politiek, bestuur en parlement, in Den Haag en Europa. Dat de politieke, bestuurlijk en constitutionele aanpak van de coronacrisis in het rijtje thuis hoort, stond al vrij snel vast. Het (eerste) resultaat is deze bundel. Wetenschappers en andere deskundigen bekijken, becommentariëren en beoordelen hoe de dijken er na de (eerste?) storm bij liggen. Eindredactie voerden Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek. De bundel verschijnt - in eigen beheer - als onderdeel van de serie publicaties en al dan niet ongevraagde adviezen die het Montesquieu Instituut, z'n missie getrouw, met regelmaat uitbrengt. Als een soort zelfbenoemde dijkgraaf.

Den Haag/Maastricht, augustus 2020

Waar was het politieke debat?

Het parlement in tijden van corona

Lex Oomkes

De pleitbezorger van meer dualisme in de Nederlandse politiek kreeg door de uitbraak van de coronapandemie waar hij om al jaren om vroeg: een kabinet dat regeerde en de controle aan de Tweede Kamer liet. Geen maandagse overleggen tussen de premier, de vicepremiers en de fractievoorzitters van de coalitiepartijen waar de politieke week werd dichtgetimmerd. Op het ministerie van Volksgezondheid ging het over heel andere zaken dan het sluiten van moeizame compromissen tussen vier op vele punten fundamenteel van elkaar verschillende partijen. Geen cockpit, die het vliegtuig van de coalitie veilig naar de bestemming brengt, gewoon een kabinet dat regeert en afwacht van de vertegenwoordiging van het volk er uiteindelijk van zal vinden.

Er was tijdens het hoogtepunt van de crisis slechts één probleem: de regering regeerde wel, maar het parlement controleerde niet of nauwelijks. Tijdens de wekelijkse debatten over de ontwikkelingen in de crisis en de door het kabinet daarop genomen maatregelen werd vooral veel gescholden en werden vooral stellingen betrokken, die naar inschatting van de heren en dames politici het goed zouden doen bij de achterban. De coronadebatten werden vooral gebruikt om over het hoofd van de premier heen, de achterban te bedienen en, mocht dat mogelijk zijn, nieuwe zieltjes te winnen.

De pandemie en de crisis die daardoor veroorzaakt werd in de zorg en in de economie, legde in schrille contrasten de huidige crisis in de Nederlandse politiek bloot. Politiek is verworden tot een permanente campagne om de gunst van de kiezer. De eigenlijke taak, het geïnstitutionaliseerde vreedzame gevecht om de toedeling van principieel schaarse middelen (de -vrij geïnterpreteerde- definitie van politiek is van

de Canadees/Amerikaanse politicoloog David Easton), verdwijnt naar de achtergrond, zo niet helemaal in de coulissen.

Als de pandemie voor de eerste druk op de intensive care van de ziekenhuizen zorgt, komt Geert Wilders met het pleidooi Nederland volledig op slot te doen. De totale *lockdown* is volgens hem het enige alternatief voor het 'bewust door het kabinet laten sterven van mensen'. Er is op dat moment in de samenleving, zeker in Brabant, dat zich in totale chaos bevindt, veel begrip voor maatregelen die de samenleving zo niet tot een halt, dan toch in een heel wat lagere versnelling brengen. Draagvlak genoeg voor een totale lockdown, moet Wilders gedacht hebben.

Het is daarom vooral zaak als Kamerlid het kabinet te verwijten niet ver genoeg te gaan en daarmee de indruk te wekken dat er nodeloos wordt getwijfeld. Forumleider Thierry Baudet komt met Singapore als voorbeeld van een stad waar de totale lockdown werd afgeroepen (bij de verspreiding van het Sars-virus) en ook in Zuid-Korea was een korte, maar krachtige maatregel succesvol. Baudet wist niet, of vertelde er in ieder geval niet bij, dat inmiddels in Zuid-Korea na de krachtige en korte maatregel een tweede golf opkwam.

De beide critici zagen er geen been in hun kritiek op het kabinet 180 graden om te draaien toen het aantal besmettingen wel degelijk afnam zonder dat de ziekenhuizen bij wijze van spreken de patiënten op de gangen moesten leggen. Bovendien wilden peilingen maar niet aangeven dat de burger geen vertrouwen had in het kabinet. Vanaf dat moment was het kabinet niet langer niet streng genoeg, vanaf dat moment waren Rutte en de zijnen te streng. Het kabinet hielp willens en wetens de economie om zeep, dan wel beoogde een 1,5 meter-dictatuur te vestigen (Wilders).

De grote dilemma's in het beleid bleven met dergelijk vertoon van spierballen vrijwel onbesproken. Het publieke debat benoemde die dilemma's veel nadrukkelijker, al ging die discussie er niet al te zachtzinnig aan toe. Waren maatregelen, die de economie zoveel schade toe zouden brengen wel nodig? Volgens de journalist Jort Kelder niet. Zeker niet, als daarmee een paar ouderen, die na al die jaren roken te

vatbaar waren voor het virus en de levensbedreigende gevolgen, nog een aantal levensjaren moesten worden gegund.

Kelder en anderen met soortgelijke vragen kreeg Nederland over zich heen. De wijze waarop hij één van de belangrijke dilemma's, veroorzaakt door de coronapandemie, agendeerde zal de prijs voor de elegantste bijdrage aan een discussie niet krijgen. De verdienste ligt wel in het feit dat hij duidelijk maakte dat er een politieke keuze aan het beleid ten grondslag lag. Een politieke keuze, die aan het Binnenhof, en zeker ook door premier Mark Rutte, werd gedepolitiseerd. Economie en gezondheid zijn twee kanten van dezelfde medaille, aldus Rutte. Een keuze was met andere woorden niet mogelijk, ja niet nodig. Alsof de gekozen weg – zoveel mogelijk patiënten helpen en zoveel mogelijk besmettingen voorkomen met uiteindelijk zo min mogelijk economische schade, geen keuze is.

Het is een reflex in de politiek, die wellicht typisch Nederlands genoemd mag worden. In een crisis staan we als één man achter de beleidsmakers en worden mogelijke andere keuzes zoveel mogelijk onbesproken gelaten. Eenheid voor alles. Een begrijpelijke, maar op den duur alleen maar schadelijke reflex. Wellicht te verklaren uit die aloude verzuilde tijdens, toen de elites uit de verschillende minderheden ook geneigd waren tegenstellingen vooral te apaiseren.

Geen woord werd er in debatten bijvoorbeeld gewijd aan de keuze van het kabinet in maart en april, toen de intensieve zorg in de ziekenhuizen gedwongen was op de toppen van hun kunnen te presteren, en alle veiligheidsmiddelen, de gezichtsmaskers en de handschoenen te reserveren voor het personeel in de eerstelijnszorg. De thuiszorg, het personeel in de verzorgingshuizen en andere zorgverleners kregen minder prioriteit in de toedeling van schaarse middelen.

Waarom die schaarste er was en of dat wellicht te wijten valt aan verkeerd beleid dan wel dat het onmogelijk is dusdanige voorraden aan te leggen in tijden zonder pandemie, kwam in debatten aanvankelijk niet aan de orde.

Rond veiligheidsmiddelen bleven de debatten steken in harde verwijten en verdachtmakingen. Minister Hugo de Jonge was liever bezig met zijn speeltje, een mogelijke corona-app, dan ervoor te zorgen dat personeel in verzorgingstehuizen voldoende beschermd werd. Dat stelde althans SP-fractievoorzitter Lilian Marijnissen. Haar opmerking was de reden voor die zeldzame keer dat premier Mark Rutte uit zijn rol viel en voor eenieder hoorbaar verzuchtte tegen zoveel populisme niet op te kunnen.

Het optreden van de Kamer in de coronacrisis van volgens politiek redacteur van de NRC en columnist Tom-Jan Meeus zorgelijk zwak. De scheldcultuur is in de Kamer volgens hem wellicht met Wilders begonnen, maar het kwaad zit dieper. Het 'ik zeg wat ik denk', de noodzaak 'problemen bij de naam te noemen' heeft een grote deel van het parlement dusdanig in haar greep dat het echte debat – over de keuzes en de dilemma's – naar de achtergrond verdween. Zijn conclusie lijkt nog iets te voorzichtig. Mocht het kloppen dat partijen voor hun inbreng in het debat met meer dan een schuin oog kijken naar wat de stemming in het land zo ongeveer is, dan zijn we ver weg van het rationele debat over de aanwending van schaarse middelen.

De coronacrisis zorgde er ondertussen voor dat in de politiek wel degelijk een aantal voor de toekomst zeer belangrijke discussies in een stroomversnelling raakten. Zowel in het denken over de rol van de overheid in samenleving en economie als rond een meer expansief begrotingsbeleid zijn betekenisvolle en, zal later wellicht geconstateerd moeten worden, beslissende stappen gezet. Bedrijven moesten van de ene op de andere dag met (financiële) stutten overeind gehouden worden, de gehele horecasector dreigde van de ene op de andere dag de deuren te moeten sluiten en de vogels van de blauwe nationale trots stonden werkloos op de taxibanen van Schiphol.

Het neoliberalisme, dat zijn hoogtepunt kende in het laatste Paarse decennium van de vorige eeuw is al een tijdje in het defensief. Vooral door toedoen van populistisch rechts dat de overtuiging van een maakbare samenleving overnam van de linkse beweging in de jaren zeventig. In het beleid was daar tot de kredietcrisis van 2008 nog maar mondjesmaat iets

van te merken. In die kredietcrisis moesten de grootbanken door de overheid overeind gehouden worden en werd duidelijk dat de financiële sector voor de economie een te belangrijke rol speelde. Een terughoudende overheid was in die sector niet meer gerechtvaardigd.

De VVD, de partij die maar moeilijk los wil komen van het idee dat individuele behoeftebevrediging tot de ideale samenleving leidt, gaf na de kredietcrisis schoorvoetend terrein prijs. De overheid moest wel een bepaalde sterkte hebben, heette het in liberale kring na de kredietcrisis, om als marktmeester effectief op te kunnen treden. Daar waar markten faalden, moest de overheid pal staan.

Dat de gehele markt zou falen, simpelweg door het volledig wegvallen van de consumptieve vraag, zullen ook niet-liberalen nog niet in hun stoutste dromen hebben kunnen voorzien. In een paar dagen lag een steunpakket voor het bedrijfsleven op tafel dat in de Nederlandse politieke geschiedenis zijn weerga niet kent.

Hier is de overheid niet meer de marktmeester die op imperfecte markten arbitreert, hier is de overheid een voornamelijk handelende actor op de markt. Zonder overheid geen markt meer in plaats van meer markt minder overheid. Het kan niet anders of dit is de tweede zet in een beslissende verandering over het denken over de overheid.

Na jaren van restrictief beleid is expansief begrotingsbeleid ook niet langer een taboebegrip. Toegegeven, door al dat restrictieve beleid, met name van het tweede kabinet-Rutte, ontstond de luxe om, de woorden van minister van financiën Wopke Hoekstra parafraserend, de diepe zakken van de overheidsbegroting aan te wenden, maar toch. Geen politicus waarschuwt nog voor de wissel die op volgende generaties getrokken wordt.

Juist de luxueuze omstandigheden van de overheidsbegroting (of exacter: de lage staatsschuld) sterkten de overtuiging van Mark Rutte en Wopke Hoekstra dat Nederland in Europa een gidsrol te spelen heeft. Spanje en Italië mogen rekenen op extra hulp van de noordelijke lidstaten, maar zullen in ruil nog toch echt hun economie moeten hervormen.

De twee ministers overschatten echter de kracht van logica. Als acute hulp geboden is, moet je niet te veel hameren op strikt genomen terechte bedenkingen. Rutte en Hoekstra hebben zich grandioos verrekend op het effect van hun eisen en op de houding die Duitsland in deze discussie in zou nemen.

Fundamentele veranderingen in denken, edoch geen haan die er in het parlement naar kraait. Zeker, Kamerleden lieten de gelegenheid niet onbenut om het kabinet harteloosheid in de richting van de Italianen en de Spanjaarden te verwijten maar debatten over de aan de overheid in de economie toe te bedelen rol, dan wel over een herwaardering van de publieke sector werden niet gevoerd.

Het verband tussen een in veertig jaar verwaarloosde en ondergewaardeerde publieke sector werd ook niet of nauwelijks gelegd. Je zou zelfs kunnen stellen dat die discussie teruggebracht werd tot louter en alleen de simpele vraag of de loonsverhoging voor het personeel in de zorg beperkt kon worden tot een eenmalige bonus dan wel dat een structurele opwaardering van de arbeidsvoorwaarden in de zorg op zijn plaats was. Geen onbelangrijke, maar wel erg beperkte discussie.

Al na enkele weken dat de Tweede Kamer stil lag, staken er hier en daar bezorgde geluiden op over de vraag of het plotseling stil leggen van de vertegenwoordigende democratie geen blijvende schade zou opleveren. Kamervoorzitter Khadija Arib maakte zich begin april, een maand na het begin van de uitbraak, in een vraagggesprek met het dagblad *Trouw* boos over een brief van het kabinet met daarin een lijst van kabinetsvoorstellen waar het parlement voor de zomer nog het stempel van goedkeuring op zou moeten zetten.

Misbruik van de situatie wilde de voorzitter het nog net niet noemen, al werd de minister-president beleefd maar gedecideerd duidelijk gemaakt dat het zo niet kon. Kamerleden kregen van haar stuk voor stuk het verzoek zich in te houden bij debataanvragen en ander 'normaal' werk van een volksvertegenwoordiger. Maar de zaak had twee kanten. " Het wordt ingewikkeld als het kabinet door zou gaan met het nemen van besluiten

op allerlei terreinen. In dat geval kun je niet van Kamerleden terughoudendheid vragen”, aldus Arib.

Arib sprak over het min of meer normale Kamerwerk. De dagelijkse routine, zeg maar. Deskundigen, mensen uit de wetenschap, vooral juristen, hadden en hebben echter heel andere zorgen als het om democratische legitimatie en verantwoording gaat. De Raad voor het Openbaar Bestuur kwam half juni met een reader, waarin een uitgelezen groep haar zorgen uitte. De rode lijn: met de voorzitters van de veiligheidsregio's, centrale figuren in het handhaven van de door het kabinet in overleg met het *Outbreak Management Team* genomen maatregelen, dreigde de afgelopen maanden een soort nieuwe bestuurslaag te ontstaan.

De voorzitters, de burgemeester van de grootste gemeente in een veiligheidsregio, nam vergaande besluiten, die diep ingrepen in het private leven van burgers. De voorzitter van het overleg van de veiligheidsregio's, burgemeester Hubert Bruls van de gemeenten Nijmegen, werd een nationale bekendheid door zijn talloze televisieoptredens.

Het debat in de Tweede Kamer over de rol en vooral de democratische verantwoording door en de controle van de voorzitters van de veiligheidsregio's moet nog plaatsvinden.

Het onderwerp zal wellicht een plek krijgen in het onderzoek dat op initiatief van PvdA-fractievoorzitter Lodewijk Asscher nu op touw wordt gezet naar het gevoerde beleid in de afgelopen maanden. Er is echter iets bijzonders met dat onderzoek en wellicht ook iets vreemds.

Na de kredietcrisis en de haast die het kabinet moest maken om de Nederlandse grootbanken van de ondergang te redden, hield de Kamer een tamelijk snelle parlementaire enquête. Om te achterhalen welke besluiten er in welke omstandigheden door het toenmalige kabinet genomen werden. Maar ook om als het ware achteraf al dan niet parlementaire goedkeuring te kunnen geven aan die besluiten. Ongeveer

zoals een parlementaire enquête na de oorlog het beleid van de regering in ballingschap in Londen 'witwaste'.

Asscher wenste echter, daarin gesteund door de Kamer, een onafhankelijk onderzoek. Omwille van de snelheid, heette het. Zou ook hier de Nederlandse neiging tot depolitiseren niet achter zitten? Zou Asscher de steun van regeringspartijen voor zijn verzoek, toch al aarzelend gegeven, ook gekregen hebben als hij had gevraagd om een snelle enquête? Dat middel bestaan sinds kort, mede omdat de Kamer vaker op zaken stoot die ze sneller en desondanks grondig onderzocht wil zien. Asscher koos daar niet voor om vooralsnog niet al te duidelijke redenen.

Op het moment dat het virus minder snel om zich heen greep en minder slachtoffers maakte, kwamen heel nieuwe politieke vragen op. Wat was nog proportioneel in de vrijheid van handelen van burgers beperkende maatregelen? Is de 1,5 meter afstand niet sowieso onzin en welke legitimatie ligt aan die maatregel ten grondslag? Maatschappelijk woedde dat debat in alle hevigheid. Demonstreren en opzettelijk negeren van voorschriften nam snel toe, naarmate het aantal nieuwe besmettingen daalde.

Voor het vasthouden van maatschappelijk draagvlak van maatregelen die diep ingrijpen in private levens, maar ook in de publieke ruimte, is debat nodig. Ook politiek debat. De media kweten zich zeer grondig van hun taak in deze. Over de rol van de politiek kunnen helaas nog immer twijfels bestaan. Hoe zorgelijk die conclusie vanuit democratisch oogpunt ook moge zijn.

Slecht voorbereid, goed aangepakt

Management van de coronacrisis

Roel Bekker

Inleiding

Onlangs heb ik een boek geschreven over wat er zoal misgaat bij de overheid. 'Dat had niet zo gemoeten!' is de titel.¹ Belangrijk onderdeel van de analyse is de vraag wat de oorzaken zijn van falen. Die kunnen nogal uiteenlopen. Het zijn bovendien vaak verschillende factoren tegelijk. Ik onderscheid oorzaken die inherent zijn aan de overheid en oorzaken die een meer algemene, ook bij andere organisaties voorkomende achtergrond hebben. Inherent aan de overheid zijn bijvoorbeeld het politieke systeem en de constitutionele inbedding. Haast, compromissen, overkill, accent op beeldvorming, scoringdrift komen nogal eens voor in een politieke omgeving. Die kunnen de kans op fouten vergroten. Maar er zijn ook meer algemene factoren: paniek, verkokering, groepsdenken, slecht management. Verkeerd personeelsbeleid waardoor niet de juiste man op de juiste plaats komt is ook een factor. Gebrek aan verbinding, *disconnection* zoals het in de literatuur wordt genoemd. *Social disconnection* bijvoorbeeld als beleid te weinig rekening houdt met de doelgroepen, *organisational disconnection* als er geen goede relatie is tussen beleid en uitvoering.

In het onderstaande zal ik met het boek in het achterhoofd ingaan op de aanpak van de coronacrisis tot dusver². Het accent ligt daarbij op de rijksoverheid. Die beperking is van belang omdat bij ons de gezondheidszorg niet rechtstreeks valt onder de overheid. Wel stelt de overheid belangrijke voorwaarden voor die zorg en is haar invloed groot. Maar de feitelijke zorgverlening is een zaak van de zorginstellingen, onder

¹ Roel Bekker (2020), Dat had niet zo gemoeten! Falen en fouten van de overheid onder het vergrootglas, Boombestuurkunde

² Medio juli 2020

supervisie van de NZA en de Inspectie, en in samenwerking met zorgverzekeraars of gemeenten.

Voor de analyse is een onderscheid gemaakt in drie fasen. Fase 1 is de fase waarin het probleem zich aandienende. Fase 2 is de fase van de eerste maatregelen, gericht op crisisbeheersing. Fase 3 is de fase waarin het probleem min of meer onder controle kwam en beperkende maatregelen konden worden aangepast.

Fase 1: (1 januari 2020-1 maart 2020)

Dat er ooit een viruspandemie zou komen, was al vele jaren bekend. En ook dat die waarschijnlijk zou ontstaan in Azië, en met name China. Voor een dergelijke pandemie waren scenario's ontwikkeld met varianten qua besmettelijkheid, mortaliteit, verspreiding et cetera en met bijbehorende, grotere of kleinere ontwrichtingen van het maatschappelijke en economische leven. Zo nu en dan leek het er de afgelopen jaren van te komen, zoals bij de SARS-uitbraak aan het begin van de eeuw en de Mexicaanse griep in 2009. Maar elke keer bleek dat gelukkig mee te vallen.³

De vrees voor een virusuitbraak was aanleiding om te komen tot de oprichting in 2005 van het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb), een apart dienstonderdeel van het RIVM. Doel: een centrale plek voor de aanpak van infectieziektes. Het CIb was aangesloten op een internationaal netwerk met daarin onder meer het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) en de WHO. Ondanks deze infrastructuur was het uitbreken van het coronavirus een verrassing. De informatie over omvang en aard bleek moeilijk beschikbaar te komen. Ook werd de dreiging onderschat. Dat gebeurde zelfs toen het virus zich verspreidde buiten Azië en met name in Noord Italië op ging spelen.

Wat was de oorzaak van deze onderschatting die overigens niet alleen in Nederland plaatsvond maar ook in vele andere landen, en daar vaak nog sterker dan bij ons? Het is waarschijnlijk een samenstel van factoren. Een virusuitbraak is geen zichtbare vijand en manifesteert zich ook niet op zeer aandachttrekkend wijze, zoals bij terroristische aanslagen het geval

³ Ten tijde van de Mexicaans griep werden wel veel, later als overbodig aangemerkte vaccins aangeschaft. Zie: Bekker (2020), pag. 376.

is. Het is een boze droom die men het liefst maar van zich af schuift, in de hoop dat het wel zal overwaaien. Het komt over je, het treft iedereen, er is geen vaccin beschikbaar. Ongetwijfeld speelde een rol dat tot dusver de uitbraken zeer beperkt waren gebleven (het vals alarmeffect). Preventie heeft in het beleid ook altijd een lagere prioriteit dan zorg (en vooral interventiezorg).

Wellicht dacht men dat het bestaan van een (internationale) bestuurlijke en wetenschappelijke infrastructuur volstond. De rol van de WHO is daarbij van belang. De WHO is een organisatie van de VN die veel verdiensten heeft bij het bestrijden van mondiale gezondheidsbedreigingen. Maar het is ook een politieke organisatie. Bovendien hebben dit soort VN-organisaties nogal eens te lijden onder bureaucratie, diplomatieke spelletjes, vage compromissen en wat dies meer zij. De WHO is dan nog bepaald niet de slechtste. Anders gezegd: nuttig maar niet een voldoende garantie. Het lijkt dat de WHO in dit geval later dan gewenst alarm heeft geslagen.⁴ De rol van het ECDC was niet zo uitgesproken, dat fungeerde meer als intermediair.

Gevolg van het bovenstaande was dat ons land, net als nagenoeg alle andere landen, het gevaar te laat heeft onderkend en niet goed was voorbereid. De beleidsontwikkeling kwam overigens redelijk snel op gang. Het gebrek aan voorbereiding manifesteerde zich vooral in het tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen en paniek over de vraag of er wel voldoende IC-bedden beschikbaar zouden zijn. En: de juridische

⁴ De rol van de WHO wordt geëvalueerd door een commissie onder leiding van de vroegere premier van Nieuw-Zeeland, Helen Clark. Veel kritiek op de WHO kwam van de VS dat de WHO aanwees als falende instantie en de financiële bijdrage stopzette. Dat is niet erg overtuigend. De VS was de grootste financier en had altijd veel invloed op de gang van zaken bij de WHO. Bovendien heeft de VS een eigen Centre for Disease Control, een zeer omvangrijke, inhoudelijk sterke organisatie die beter dan wie ook zicht had kunnen hebben op dit virus. Je moet het vergelijken met de FBI die Interpol verwijten zou maken over ontoereikende informatie over criminaliteit. Nederland heeft altijd een goede relatie gehad met de WHO, vooral via het RIVM. Het RIVM is *host* van maar liefst negen van de 17 *Collaborating Centres* van de WHO. Op beleidsniveau was het contact minder en werd de relatie vooral behartigd door de stafdirectie Internationale Zaken.

grondslag voor de aanpak, door middel van noodverordeningen (op basis van centrale modelverordeningen) van de Veiligheidsregio's, riep vragen op. Het leidde bijvoorbeeld in toenemende mate tot discussie over de rechtmatigheid van het overheidsingrijpen, vooral daar waar grondrechten als vrijheid van vereniging en vergadering of demonstratie aan de orde waren.

Fase 2: 1 maart-1 juni 2020, de eerste reactie.

Snel na de eerste signalen werd onder regie van het Clb c.q. diens directeur Jaap van Dissel het *Outbreak Management Team* (OMT) geformeerd en werd werk gemaakt van de communicatie over de uitbraak. Het OMT is een interessante organisatievorm. Het is een flexibel team van zeer uiteenlopende deskundigen, voorgezeten door de directeur van het Clb. Het flexibele karakter maakt het werkbaar en voorkomt groepsdenken.

Een uitgebreide evaluatie van het OMT is nodig voor een gedegen oordeel. Maar afgemeten aan de snelheid, duidelijkheid en kwaliteit van het werk past bewondering voor wat men daar heeft gepresteerd. Er zijn geluiden geweest dat het OMT een bredere bezetting had moeten hebben, met onder andere een econoom (wie?) om de belangen van het bedrijfsleven in te brengen. Dat zou afbreuk hebben gedaan aan zijn doelstelling: het efficiënt mobiliseren van de beste expertise voor de bestrijding van het virus. Het zou de slagvaardigheid van het OMT bovendien allesbehalve bevorderd hebben.

De adviezen van het OMT gingen via de onder voorzitterschap van de NCTV staande Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing naar de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, een proces dat -heel verstandig- intern werd gehouden. Daarbij konden de beleidsmakers ook andere adviezen inwinnen en andere belangen meewegen. Dat is ongetwijfeld ook gebeurd.⁵

De getroffen maatregelen waren ingrijpend maar betrekkelijk eenvoudig en goed te begrijpen: hygiëne, afstand, sluiting van horeca, scholen et

⁵ Zie voor een goed overzicht van de crisisaanpak:
<https://www.veiligheidsberaad.nl/covid-19/>

cetera, verbod op evenementen, zoveel mogelijk thuisblijven.⁶ In het algemeen is de communicatie daarover goed verlopen. Gekozen is voor een vast stramien, waarbij sprake was van een beperkt aantal gezichten. Dat gold voor de politici, zeker nadat op dat vlak de teugels nog extra strak waren aangehaald: de Minister-President en de Minister van VWS, en slechts mondjesmaat een andere minister. En ook ambtelijk was het vooral het gezicht van i.c. Van Dissel goed te zien. De laatste had bovendien een zeer deskundige, gezaghebbende uitstraling en kreeg de ruimte voor het geven van zijn visie. Heel goed waren de wekelijkse persconferenties, maar ook de *site* van het RIVM en *briefings* (onder andere aan de Tweede Kamer) van specialisten van het RIVM. Het RIVM was ook verantwoordelijk voor het opstellen van richtlijnen.

Onmiskenbaar had het rijk de centrale regie, maar die werd goed gedeeld met andere instanties. De gezaghebbendheid van het rijk kwam ook niet of nauwelijks ter discussie. Hier manifesteerde zich ook het nut van het OMT: de deskundigen die ertoe deden, waren allen lid en zich dus ook van hun verantwoordelijkheid bewust. Vanzelfsprekend traden op grote schaal al dan niet vermeende andere deskundigen op in tegen elkaar concurrerende TV-rubrieken maar dat leidde niet tot andere inzichten.

Bij VWS waren de twee ministers op politiek niveau en Van Dissel op ambtelijk niveau de gezichten naar buiten. In het geval van Van Dissel was dat in die zin opmerkelijk omdat hij niet de hoogste ambtenaar was, dat waren de SG en de DG's van VWS. Ook had hij nog de DG van het RIVM boven zich. Maar hij was wel de meest deskundige en gezaghebbende ambtelijke functionaris. De overige topambtenaren bleven (heel verstandig) op de achtergrond. Bij VWS waren overigens medio maart al een tijdelijke DG en een aparte directeur benoemd die zich met het coronadossier bezighielden. Dat maakte volledige concentratie op het dossier ook op het hoogste ambtelijke niveau mogelijk. Opvallend is dat het Staatstoezicht op de Volksgezondheid (Inspectie) niet erg zichtbaar was in de fase van signalering en maar vrij beperkt bij de aanpak.

Er gingen wel zaken mis. Het handen schudden van de Minister-President met Van Dissel, direct na de persconferentie waarin dat was afgeraden,

⁶ Zie voor een compleet overzicht:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19>

was gemakkelijk maar wel een blunder. Ook het aanvankelijke optreden van minister Bruins was niet altijd even gelukkig, hij liet zich te veel drukken in de rol van expert. Over het algemeen was het onderscheid tussen bestuurder en expert heel duidelijk.⁷

Wat goed werkte was dat het rijk niet alles naar zich toetrok maar veel overliet aan de zorg zelf. Dat was overigens uitvloeisel van ons stelsel, zoals hiervoor al even aangestipt. Te noemen zijn: de opschaling van de IC-capaciteit en het verdelen van patiënten, met een centrale rol van mensen als Gommers en Kuipers⁸. Ook mensen buiten de zorg speelden een rol in dit netwerk. Sijbesma, vroeger topman van DSM, werd gevraagd om de testcapaciteit drastisch te vergroten. De rol van de Veiligheidsregio's (die op grond van de Wet publieke gezondheid een centrale rol hadden) werd goed zichtbaar bij het nemen van maatregelen, met de landelijke voorzitter van het Veiligheidsberaad Bruls als het gezicht naar buiten. Coördinatie van inkoop van beschermingsmiddelen verliep moeizamer maar kwam na oprichting van het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (*een public private partnership*) onder regie van de onverwacht aangetreden minister Van Rijn goed op gang. Zijn benoeming als PvdA-er in een kabinet zonder de PvdA was een belangrijk symbool

⁷ Tamelijk onzinnig was dat op een gegeven moment (Nieuwsuur 17 juli 2020) het RIVM werd verweten niet echt onafhankelijk te zijn, zijn oren te laten hangen naar de politiek, het politieke primaat aan te tasten of politiek welgevallige adviezen te geven. Er zou een grotere afstand tussen het RIVM en het beleid moeten zijn. Gewezen werd op relatief ondergeschikte punten waar men problemen zou hebben geconstateerd. De positie van het RIVM, inclusief zijn onafhankelijkheid qua onderzoek, is al sinds jaar en dag bij wet geregeld. De subtiele verhouding van deze ambtelijke dienst met het beleid was juist een belangrijke succesvoorwaarde.

⁸ Beiden afkomstig van het Erasmus Medisch Centrum, de een als bestuursvoorzitter, de ander als intensivist. Kuipers was voorzitter van het Landelijk Netwerk Acute Zorg, Gommers voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Intensive Care. Enig rumoer ontstond toen Gommers in een interview (de Volkskrant 11 juli 2020) suggereerde dat een ambtenaar van VWS hem onder druk gezet zou hebben op TV te verklaren dat er 1600 IC-bedden zouden komen. Dat zou de minister goed uitkomen. Misverstand, lijkt mij, mensen uit twee geheel verschillende werelden die elkaar niet goed begrepen. Dat komt meer voor en is vaak de oorzaak van fouten.

voor de ongewone aanpak die men gekozen had, en droeg bij aan het vertrouwen in het regeringsbeleid. Anders gezegd: men heeft niet geprobeerd om de aanpak te wringen in de traditionele bureaucratische organisatie en processen van de overheid maar een tamelijk losse, decentrale aanpak gekozen.

Belangrijk moment was de toespraak van Minister-President Rutte op 16 maart 2020. Ook daar zal ongetwijfeld nog een nadere analyse van komen. Maar onmiskenbaar wist hij de juiste toon te treffen. Enige smet op het betoog was de wat ondoordachte suggestie van het al sinds jaar en dag in omloop zijnde begrip ‘groepsimmunitet’⁹. Dat zorgde voor verwarring die overigens snel werd rechtgezet en niet veel afbreuk deed aan de boodschap. Die boodschap was helder, zowel in de onderbouwing als in de maatregelen. ‘*Intelligente lockdown*’, zo werd het gepresenteerd. Dat was slim gevonden, want wie is tegen iets intelligents? Bovendien werd daardoor benadrukt dat bij ons de beperkingen wat minder stringent waren dan in andere landen.

De grootste discussie betrof de sluiting van scholen, een maatregel die volgens de experts niet noodzakelijk was maar die vooral uit het onderwijsveld zelf kwam. Al vrij snel in deze fase kwamen ook noodmaatregelen (Noodpakket 1) op gang om het economisch leven zo goed en zo kwaad als mogelijk aan de gang te houden. Dat was de verantwoordelijkheid van vooral SZW en EZ, maar ook LNV, OCW, VWS en I+M waren actief. Het is inmiddels een indrukwekkend pakket¹⁰ waarmee de ergste nood gelenigd kon worden. Opvallend is dat de grote uitvoeringsorganisaties dit zo snel en adequaat hebben weten op te pakken: UWV, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Belastingdienst, de Kamers van Koophandel. Per sector, bijvoorbeeld de

⁹ Het was een tamelijk vervelend rekensommetje: 17 miljoen inwoners, 60% heb je nodig voor groepsimmunitet, dat is 10 miljoen besmettingen. De mortaliteit is 1%, dus 100.000 doden. Dat was geen goed verhaal.

¹⁰ Zie voor een goed overzicht van de regelingen voor ondernemers: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/ondernemers-bedrijven>. Informatief is ook: <https://www.kvk.nl/corona/veelgestelde-ondernemersvragen-over-corona/>

zorg en cultuur, werden zo nu en dan specifieke noodmaatregelen genomen.

Vanzelfsprekend is niet alles goed gegaan in deze fase. Ik noem:

- de onvolkomen juridische grondslag van genomen noodmaatregelen. Die waren vervat in noodverordeningen van de Veiligheidsregio's. De lange duur van de crisis maakte een betere wettelijke basis nodig. Ook waren er aarzelingen over de juridische houdbaarheid van maatregelen zoals het samenscholingsverbod die ingrepen in grondrechten;¹¹
- de (steeds groter wordende, meer en meer door emoties en politiek overwegingen beïnvloede) verwarring over het dragen van mondkapjes;
- de ongedifferentieerde benadering, naar regio en naar soorten inwoners;
- het ontwikkelen van een app als middel voor waarschuwing voor besmetting, met daarbij aanvankelijk een veel te geforceerd, zwaar publicitair aangezet ontwikkelproces (de 'appathon'). VWS wilde hier 'scoren' maar dat pakte niet goed uit;¹²
- de schoolsluitingen met o.a. consequenties voor eindexamens maar ook voor kinderopvang;
- de handhaving, waarbij Boa's vaak op een *mission impossible* werden gestuurd en op een gegeven moment zelfs 40% van de boetes als ongeldig werd bestempeld;

¹¹ In juli 2020 is ter ondervanging hiervan ingediend het ontwerp van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, een aanvulling van de Wet publieke gezondheid.

¹² Het deed enigszins denken aan het traject voor de invoering van biometrie bij reisdocumenten. Na 9/11 kreeg die technologische mogelijkheid de wind in de zeilen. Maar het bleek veel lastiger te zijn dan de enthousiaste voorstanders hadden gedacht. Zie: Bekker (2020), pag. 362. De reactie van VWS kwam overeen met wat vaker gesteld wordt bij mislukkingen: 'Er is ontzettend veel kennis en ervaring opgedaan', SG van VWS Gerritsen in Bestuur van 6 juli 2020. Zie ook het hoofdstuk 'Sorry!' in Bekker (2020), pag. 295 e.v.

- onze relatie met andere landen in de EU. Nederland had voor de financiële steun aan zwaar getroffen lidstaten een nogal strenge, terughoudende en door sommigen als bot geziene opstelling gekozen die internationaal weinig begrip kreeg.¹³

En in de zorg:

- het te langzaam beschikbaar komen van beschermingsmiddelen;
- de zeer krappe beschikbaarheid van IC-bedden waar overigens met kunst en vliegwerk oplossingen voor werden geboden;
- het stilleggen van grote delen van de reguliere gezondheidszorg;
- de onderschatting van de problematiek en de kwetsbaarheid van de verpleegtehuizen.

Apart punt van aandacht is de rol van het Parlement. Op zichzelf is daar door alle betrokkenen verstandig mee omgegaan. Maar het was wel een rol die anders was dan gebruikelijk.

Fase 3: vanaf 1 juni, langzaam terug naar normaal (?)

De dagelijkse cijfers van het RIVM werden gaandeweg wat gunstiger. Opvallend was dat de problemen zich bleven concentreren in een beperkt aantal regio's. Het was verstandig om de strengheid van de maatregelen en vooral de beperkingen geleidelijk te verminderen. Op zichzelf was al opmerkelijk dat over het algemeen de acceptatie van de beperkingen heel groot was. Even opmerkelijk was dat uit onderzoek van het SCP bleek dat het aanzien van en vertrouwen in de overheid in de coronatijd aanzienlijk was toegenomen en het hoogste niveau bereikte dat het SCP ooit gemeten had.¹⁴ Bij de handhaving bleven zich problemen voordoen maar die verliep over het algemeen zonder al te veel boetes of handhavingsincidenten. Maar bij het versoepelen en verfijnen van de beperkingen deed zich het

In de EU-raad van 21 juli 2020 werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over een hulppakket.

¹⁴ SCP Burgerperspectieven 2020-2

effect voor dat men over de hele linie de beperkingen minder serieus ging nemen en meer dan daarvoor de grenzen opzocht.

Van betekenis was de BLM-demonstratie tegen racisme op 1 juni 2020 in Amsterdam. Die demonstratie overschreed het verbod van samenscholingen. Niettemin trad de burgemeester van Amsterdam niet op, sterker nog ze suggereerde dat het belang van deze demonstratie uitging boven het volksgezondheidsbelang. Dat gaf voeding aan het idee dat samenscholingen, of beter gezegd: het bij elkaar zijn van grote aantallen mensen op minder onderlinge afstand dan 1,5 meter, wel weer geoorloofd zouden zijn.

Het accent in deze fase verschoof van volksgezondheid naar economie. Er was inmiddels een zeer omvangrijk hulppakket tot stand gekomen dat volop in uitvoering was. Dat was een formidabele prestatie, het gebruikelijke verkokerde gezeur en gemillimeter bleef grotendeels achterwege. Niet alleen moesten regelingen worden ontworpen, daarvoor moesten eveneens organisaties worden ingericht of uitgebreid.

Wat volksgezondheid betreft, verschoof het accent naar testprogramma's, uit te voeren door de GGD's. Die kwamen vrij snel en op het eerste gezicht heel efficiënt en effectief van de grond. Het aantal testen was overigens in de praktijk aanzienlijk geringer dan waar men mee gerekend had. Een zekere vorm van *social disconnection* speelt hier wellicht een rol.

Ongelukkig was de aankondiging van een bonus van € 1000,- (netto) voor de zorgmedewerkers die zich tijdens de coronacrisis hadden ingespannen. Op het eerste gezicht een sympathiek gebaar. Maar: wie zou wel en wie niet in de prijzen vallen? De zorginstellingen moesten dat maar uitzoeken. Het was een voorbeeld van een politiek gebaar, voortkomend uit de wens van positieve beeldvorming, maar niet beoordeeld op uitvoerbaarheid.

Verstandig was dat in deze fase de crisisorganisatie in zijn oorspronkelijke vorm werd opgeheven. Het komt nogal eens voor dat men die te lang laat bestaan. Ook de communicatie werd minder intensief, het accent kwam te liggen op monitoring.

Aandachtspunten blijven er. Een belangrijk punt is hoe adequaat gemonitord kan worden of het virus zich niet opnieuw ontwikkelt. De vrees voor een 'tweede golf' is groot. Daar is men ongetwijfeld beter op voorbereid dan op de eerste golf. Maar tegelijkertijd zal de mate waarin

bepkeringen worden geaccepteerd minder zijn. Ook zullen hogere eisen worden gesteld aan de maatregelen, het eenvoudige, grove karakter van de eerste serie zal niet veel steun krijgen.

Belangrijk is ook het hiervoor genoemde hulpprogramma. Dat het van de grond kwam, was een prestatie. Maar de regelingen zijn nogal ingewikkeld geworden. Ze gaan bovendien deels gepaard met voorschotten. De ervaring leert dat het verlenen van voorschotten vragen om moeilijkheden is, zie het PGB en de kinderopvangtoeslagen. In het algemeen is bij dit soort regelingen de kans op fraude en misbruik zeer aanzienlijk. Die kans werd in de allereerste fase natuurlijk op de koop toe genomen, leniging van de eerste nood was de prioriteit en dat sommigen ten onrechte geld zouden krijgen telde even niet mee. Maar dat is niet vol te houden. Bovendien: hoe lang gaan de steunmaatregelen duren en hoe wordt voorkomen dat de beschikbaarheid van steun als normaal wordt ervaren?

Aandachtspunt is voorts de steun aan bijzondere bedrijven. Er ontstond discussie toen grote, in het recente verleden zeer profijtelijke bedrijven (Booking.com) een beroep deden op de beschikbare regelingen. Argument daarvoor was het grote aantal arbeidsplaatsen dat in geding was. Helemaal ingewikkeld is natuurlijk de specifieke steun voor bedrijven met een strategisch belang, zoals KLM. Ook hier geldt de vraag hoelang dergelijke steun voortgezet kan worden. De discussie over staatssteun speelt hier tevens een rol.

Algemeen aandachtspunt bij de steunmaatregelen is de neiging allerlei doelstellingen te koppelen aan de steun. Regelmatig valt te horen dat steun alleen moet worden gegeven aan bedrijven die passen in een met name in het teken van *sustainability* en klimaat staande toekomstvisie. De ervaring leert dat beleid nogal eens mislukt als er te veel doelstellingen aan worden verbonden, zeker als dat onduidelijke, onmeetbare of tegengestelde doelen zijn.

Samenvattend

Aan de basis van de coronacrisis ligt ontegenzegglijk een onderschatting van overheidswege, overigens gepleegd in commissie. Alle landen en ook de WHO hebben op vergelijkbare manier kennelijk hun ogen gesloten voor het daadwerkelijk uitbreken van deze pandemie en waren dus slecht

voorbereid. Het oordeel over het vervolg is veel positiever. In bestuurlijk-managerial opzicht heeft de overheid tijdens de coronacrisis een geweldige prestatie geleverd. Het bestuurlijke model dat men voor de aanpak heeft gekozen was innovatief, weinig traditioneel en niet erg hiërarchisch. VWS heeft niet willen pretenderen de eerste (en enige) viool te willen spelen en op grote schaal derden ingeschakeld. Positief was voorts dat aan de kant van de overheid sprake was van een vaste, kleine bezetting: politiek de Minister-President en de Minister van VWS, ambtelijk de directeur van het CIb. De constructie van het aantreden van een niet-coalitie-minister illustreerde de bijzondere omstandigheden en droeg bij aan het vertrouwen.

De genomen maatregelen waren niet erg specifiek maar wel begrijpelijk. In het algemeen werd de onvermijdelijkheid daarvan onderkend, met de schoolsluitingen als vraagpunt. Heel goed is het beleid geweest om te komen tot steunmaatregelen zij het dat men geen tijd had om zich erg te bekommeren om de uitvoerbaarheid, misbruik en doorwerking op langere termijn. Dat zal nog in volle omvang aan de orde komen. Op onderdelen (de app, de bonus) liet men zich te veel leiden door beeldvorming.

Het grootste deel van de aanpak heeft natuurlijk plaatsgevonden in de gezondheidszorg zelf. Ook daarvoor is respect op zijn plaats, met een serie kanttekeningen. Vooral de situatie in de verpleeghuizen en het stilvallen van de reguliere zorg zijn belangrijke aandachtspunten. De wisselwerking overheid-gezondheidssector was goed, er zijn maar weinig fricties publiek geworden.

Interessant is het vervolg. Allereerst de zorg over het weer oplaaien van het virus. Verder: de normalisering, het weer op gang komen van het sociaaleconomisch leven en het beheersen van de schade. Daarnaast de vraag of de crisis zal leiden tot stelselwijzigingen. De coronacrisis zou illustreren dat de marktwerking in de zorg te ver zou zijn doorgeschooten en dat de sturingsmogelijkheden van de overheid groter zouden moeten zijn. Daarvoor lijkt geen overtuigende argumentatie te bestaan. Zoals gezegd heeft de zorg goed gepresteerd, en heeft -voor de interventiezorg- het gekozen, tamelijk losse, decentrale netwerkmodel prima gewerkt. Gewezen is op het Duitse model, met zijn grote aantal IC-bedden. Het is maar de vraag of die alle goed vergelijkbaar zijn met onze IC-bedden. En:

overcapaciteit is erg kostbaar. Duitsland kent in de zorg overigens ook de nodige marktwerking, bijvoorbeeld bij de laboratoria. Daardoor konden daar testprogramma's snel op gang komen. Landen met een veel directere greep op de zorg, zoals het VK, hebben bovendien zeker niet beter gepresteerd.

Lang niet alles wat erover te zeggen valt, is in dit korte bestek aan de orde gekomen. Het is een ongekende ramp, waar over het algemeen adequaat op is gereageerd. Waar zaken fout zijn gegaan, zijn ze redelijk goed te herleiden naar vaker voorkomende oorzaken van fouten en mislukkingen zoals ik die in mijn boek uiteen heb gezet. Wordt vervolgd.

Had het anders gekund?

Eerste en Tweede Kamer tijdens corona

Bert van den Braak

De periode vanaf half maart 2020 vormt een ongekennde episode in de parlementaire geschiedenis. Het parlement kwam na de uitbraak van het coronavirus vrijwel tot stilstand en kon maar moeizaam weer op gang komen. Fysiek vergaderen was lastig en zeker aanvankelijk stond alles in het teken van het beheersen van de crisis. Hoe functioneerden beide Kamers in die periode en wat betekende dat voor het parlementair-democratische proces?

Een unieke periode

Vanaf 16 maart 2020 lag het parlementaire bedrijf enige weken noodgedwongen grotendeels stil. Het Eerste Kamergebouw ging dicht en de Tweede Kamer beperkte de toegang. Reguliere plenaire vergaderingen vervielen en commissies kwamen enige tijd alleen online bijeen. Pas in april (Eerste Kamer) en mei (Tweede Kamer) kon er geleidelijk aan weer wat normaler worden gewerkt. Maar ook toen bleven er beperkingen, bijvoorbeeld bij hoofdelijk stemmen.

Dat het parlement zich enige tijd gedwongen voelde werkzaamheden grotendeels op te schorten, was eerder nauwelijks voorgekomen. Afgezien van de bezettingsjaren was daarvan slechts vijf keer (deels) sprake; en dan op een veel beperkter schaal dan in de afgelopen periode.

Na de watersnoodramp van 1953 besloot de Tweede Kamer een week niet te vergaderen, zodat ministers zich volledig konden richten op het coördineren van de hulpverlening. Na de Bijlmerramp in 1995 besloot de Tweede Kamer de algemene beschouwingen een week uit te stellen. Verder was het overlijden van leden van het koninklijk huis (Claus, Juliana en Bernhard) voor beide Kamers in 2002 en 2004 reden om de werkzaamheden een tweetal weken grotendeels stil te leggen, al handelden commissies van de Eerste Kamer in maart 2004 wel

spoedeisende zaken af. Dat laatste gaf aan dat de Kamers anders hadden kunnen besluiten of het besluit om niet te vergaderen deels konden terugdraaien.

Bij de coronacrisis kon die keuze niet worden gemaakt, omdat de besmettingsrisico's te groot waren. Fysiek bijeenkomen leverde enige tijd te veel gevaar op voor Kamerleden, medewerkers, journalisten en bezoekers. Er was enige tijd nodig om voorzieningen te treffen. Digitalisering bood spoedig deels een oplossing, maar het quorum-vereiste voor plenaire vergaderingen (art. 67, eerste lid Grondwet) vormde een belangrijke formele belemmering om die mogelijkheid als alternatief in te zetten.

Als noodmaatregel werd een regel toegepast die feitelijk informeel al veel langer door beide Kamers wordt gehanteerd: de fictieve aanwezigheid (en stemoverdracht). Het door voldoende leden tekenen van de presentielijst volstaat om aan het grondwettelijke quorumvereiste te voldoen. Het ging om tussen de 80 en 90 leden, waarvan velen na het tekenen weer vertrokken. Door niet hoofdelijk te stemmen, werd de vraag ontweken of leden ook daadwerkelijk in de vergaderzaal aanwezig waren, en dat was enige weken dus ook niet het geval. Die fictie geldt niet alleen voor het vergaderen, maar ook voor de besluitvorming. Door uit te gaan van de zeteltallen van fracties kan stemmen bij hand opsteken bovendien een voldoende beeld opleveren van opvattingen, bijvoorbeeld over de agendering. Tijdens de periode van het coronaregime besloot de Tweede Kamer bij onduidelijke uitslag het voorstel aan te houden. In een latere vergadering volgde dan een hoofdelijke stemming¹.

Plenair Tweede Kamer: frequentie en inhoud

In de periode 15 maart-15 mei 2020 werden slechts acht plenaire vergaderingen in de Tweede Kamer gehouden. Een jaar eerder waren dat er achttien. Voor zeven van de acht vergaderingen gold bovendien dat vrijwel alleen de ontwikkelingen rondom het coronavirus geagendeerd stonden, inclusief een noodwetje om vertegenwoordigende organen in gemeenten etc. de mogelijkheid te bieden deels digitaal te vergaderen. Op 14 mei waren er voor het eerst weer andere onderwerpen aan de orde.

¹ <https://www.njb.nl/blogs/vergaderen-in-het-parlement-tijdens-de-coronacrisis/>

Het belangrijkste debat, buiten de debatten over de coronacrisis, ging over de transparantie inzake de burgerslachtoffers bij de luchtaanvallen in de strijd tegen IS. In die vergadering van 14 mei werden verder de jaarverslagen van de Nationale ombudsman, de Veteranenombudsman en de Kinderombudsman aangeboden en werd behandeling van een wetsvoorstel afgerond, dat op 12 mei in een wetgevingsoverleg was besproken.

Het politiek-gevoelige onderwerpen ‘bombardement Hawija’ eindigde in aanneming van drie en verwerping van vijf moties, waaronder een motie van wantrouwen tegens minister Bijleveld. Een motie-Belhaj/Voordewind waarin om een extern onderzoek werd gevraagd, haalde grotendeels de angel uit het debat. Er kan slechts worden gespeculeerd over de vraag of ‘normale’ omstandigheden tot een andere uitkomst hadden geleid. Het opzeggen van vertrouwen in een minister is voor een coalitiefractie echter nooit een makkelijk te nemen besluit.

Een deel van de plenaire werkzaamheden verschoof naar overleggen, zowel wetgevingsoverleggen als notaoverleggen. Opmerkelijk was bijvoorbeeld dat drie eerste lezings-voorstellen tot wijziging van de Grondwet niet plenair werden besproken. Op zichzelf is het overigens niet zo bijzonder dat een wetgevingsoverleg de plaats inneemt van een plenair debat. Daar zijn talloze voorbeelden van.

Na de debatten over ontwikkelingen rondom het coronavirus werd steevast gestemd over moties. Verder waren er de eerste zes weken slechts weinig stemmingen (en dan ging het uitsluitend om afdoening als hamerstuk).

Kamervoorzitter Khadija Arib liet half april namens het Presidium weten dat vaker fysiek bijeenkomen wenselijk was². Er diende meer ruimte te komen voor debatten over andere onderwerpen dan corona, zoals spoedeisende wetsvoorstellen en actuele kwesties. Leden moesten de mogelijkheid houden om die te agenderen.

Vanaf 19 mei werd weer op meerdere dagen vergaderd en werden andere werkzaamheden opgepakt. Zo was er 19 mei weer een vragenuur en werd

² <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/kamer-komt-iets-vaker-fysiek-bijeen>

er gestemd over diverse moties en een wetsvoorstel (Wet homologatie onderhands akkoord). Dat wetsvoorstel was eveneens besproken in een wetgevingsoverleg. De moties waarover werd gestemd, waren ingediend tijdens notaoverleggen. De week van 26 mei stond in het teken van Verantwoordingsdag en een politiek heikel debat over de kinderopvangtoeslagenaffaire. De donderdag in die week stond in het teken van economische nood- en reddingsmaatregelen. Omdat in enkele gevallen de uitslag van stemming bij handopsteken niet kon worden vastgesteld, was hoofdelijke stemming op een later moment noodzakelijk. Dat gebeurde voor het eerst op 2 juni.

In de week van 2 juni was er sprake van een min of meer reguliere vergaderweek, met behandeling van diverse wetsvoorstellen en van verslagen van schriftelijke en mondelinge overleggen. Op donderdag 4 juni vond overigens wel opnieuw een debat plaats over de ontwikkelingen rondom het coronavirus. In de weken erna stonden eveneens coronagerelateerde onderwerpen (nertsenhouderschap, landbouw, onderwijs) op de agenda en op 25 juni was er een uitgebreid debat over de verdere versoepeling van maatregelen. Regulier waren wel de debatten over de Europese Top, over de Voorjaarsnota en Verantwoordingsdag.

Opvallend was dat het debat over het niet doorgaan van de komst van een Marinierskazerne naar Zeeland en de daarvoor overeengekomen compensatie niet plenair plaatsvond.

Commissiewerk

De impact op het vergaderen in commissies was minstens zo groot als op het plenair vergaderen. Algemene overleggen vonden enige tijd nauwelijks plaats en veel commissies besloten digitaal te vergaderen, met alle beperkingen van dien. In de periode 15 maart-15 juni 2019 werden 54 algemene overleggen gehouden, in dezelfde periode in 2020 waren dat er maar zestien. Wel nam het aantal wetgevingsoverleggen toe: in 2019 was dat er één, in 2020 waren dat er negen.

Digitale besluitvorming was goed mogelijk in procedurevergaderingen. Zo konden commissies aangeven welke wetsvoorstellen voorrang bij de behandeling moesten krijgen. Het digitaal aanleveren van schriftelijke inbreng was sowieso geen probleem.

Het Presidium liet eind april de Oude Zaal, met het in acht nemen van anderhalvemetermaatregelen, inrichten voor het houden van (fysieke) commissievergaderingen. Twee grote commissiezaalen, de Thorbeckezaal en de Troelstraal, waren al geschikt voor commissievergaderingen. Het maakte het mogelijk dat deskundigen wekelijks een briefing gaven over de maatregelen om de coronacrisis te beheersen. Iedere fractie kon daarna een vraag stellen. Verder kon de parlementaire onderzoekscommissie uitvoeringsorganisaties externe adviseurs ontvangen, ter voorbereiding van latere verhoren.

Controle

Een belangrijke vraag is uiteraard of de noodzakelijke maatregelen het controlewerk voor de Tweede Kamer belemmerden. Niet alleen het feit dat niet onbeperkt kon worden vergaderd was reden van een zekere beperking, al legden fracties zichzelf deels die houding op. Er was lange tijd algemeen een gevoel van crisis, zowel waar het de volksgezondheid als de economische gevolgen betrof. Het kabinet, en zeker de direct betrokken bewindslieden, hadden hun handen vol met het nemen van maatregelen. Conflicten en scherpe tegenstellingen pasten daar niet in.

Het feit dat, zoals de premier zei, op basis van vijftig procent kennis honderd procent aan maatregelen moest worden genomen en fouten dus onvermijdelijk waren, noopte eveneens tot een zekere terughoudendheid. Om een historische parallel te trekken. Er was bij de meeste partijen eenzelfde gevoel als Troelstra in juli 1914 bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog had, namelijk dat de nationale gedachte de nationale geschillen tijdelijk moest verdringen³. In dat beeld paste het aantreden van Martin van Rijn als minister voor medische zorg, na het fysiek instorten van minister Bruins.

Opvallend is dat er geen sprake was toegenomen gebruik van het vragenrecht. Het aantal gestelde vragen was in dezelfde periode een jaar eerder bijna honderd hoger. Gedurende de gehele periode half maart-juli 2020 werden voorts geen dertigledendebatten gehouden, net zomin als

³ Handelingen Tweede Kamer 1913/1914 (3 augustus 1914), p. 2587

interpellaties. In 2019 waren er in die tijd negen dertigledendebatten. Overigens vertoonde het aantal daarvan al eerder een dalende lijn.

Eerste Kamer

De Eerste Kamer besloot onmiddellijk na het van regeringswege afkondigen van beperkende maatregelen op 12 maart, zoals een verbod op samenkomst van meer dan honderd mensen, om het gebouw te sluiten. De geplande vergadering van 17 maart werd afgelast en het personeel moest vanuit huis werken.

Het duurde tot 7 april tot de Eerste Kamer weer in plenaire vergadering bijeenkwam, maar de anderhalvemetermaatregel verhinderde een 'normale' voltallige vergadering. Op papier was er een quorum, maar feitelijk konden niet alle leden de vergadering bijwonen. De openbaarheid werd gewaarborgd door uitzending via internet. Op de agenda stond het noodwetje om digitaal vergaderen in decentrale lichamen mogelijk te maken. Daarnaast werden als hamerstuk diverse suppletoire begrotingen aangenomen, die noodpakketten bevatten om door de coronamaatregelen getroffen bedrijven en werknemers te ondersteunen. Tevens stemde de Kamer over eerder ingediende moties en deed het vier 'gewone' voorstellen als hamerstuk af. Over het noodwetje digitale besluitvorming was overigens wel sprake van een volwaardig debat.

Diezelfde zevende april stemde de Kamer in met het voorstel van de Voorzitter om de Raad van State om voorlichting te vragen over het functioneren in crisistijd.

De Raad van State maakte op 16 april zijn zienswijze bekend⁴. Voortgang van het democratische proces moet voorop staan. Fysiek vergaderen dient uitgangspunt te zijn, maar ook digitaal kan worden vergaderd. Het op afstand vaststellen van het quorum en op afstand vergaderen vindt de Raad toegestaan, maar openbaarheid moet gewaarborgd te zijn, net als de rechten van individuele Kamerleden. Dat laatste betekent dat desgewenst hoofdelijk dient te worden gestemd (artikel 67, vierde lid).

⁴ <https://www.raadvanstate.nl/@120871/voorlichting-eerste-kamer-coronacrisis/>

De Eerste Kamercommissies schakelden vrijwel direct over op digitaal vergaderen. Net als bij de Tweede Kamer geldt dat het digitaal aanleveren van inbreng over wetsvoorstellen feitelijk al regel is.

Procedurevergaderingen vonden plaats in de vorm van videoconferenties. Dat gebeurde al voor het eerst op 17 maart. Het aantal vergaderingen liep in april op. Op 14 april waren er dertien, op 21 april achttien. Vanaf 12 mei werd er behalve digitaal ook 'fysiek' vergaderd.

Inmiddels waren voorbereidingen getroffen om weer met alle 75 leden plenair te kunnen vergaderen.⁵ Daartoe werd de Ridderzaal (her)ingericht, met bijvoorbeeld voldoende afstand tussen de bankjes en met microfoons die zonder handen konden worden bediend. Eerste Kamervoorzitter Bruijn kon op 6 mei met enige trots deze gekozen oplossing publiekelijk presenteren. Hij wees er bij het bekendmaken van het nieuws op dat de Eerste Kamer eerder, in het voorjaar van 1956 en in 1994-1995 ook in de Ridderzaal had vergaderd. In beide gevallen was dat vanwege renovatie van de plenaire vergaderzaal.

De Ridderzaal werd zodoende een parlementaire vergaderzaal en dat is op zichzelf opmerkelijk. Afgezien van de twee keer dat de Eerste Kamer er vergaderde, kwam dat alleen in 1950-1951 voor tijdens een verbouwing van de Tweede Kamer. Tijdens de Republiek (1579-1795) waren er alleen in 1651 en 1716 zogenoemde Grote Vergaderingen van de Staten-Generaal in de Ridderzaal.

Vanaf 12 mei kon er weer als vanouds worden vergaderd. Wel bleef de publieke tribune gesloten, zodat geïnteresseerden waren aangewezen op de livestream. Naast de grote Ridderzaal werd verder nog één vergaderruimte ingericht voor commissievergaderingen, maar de meeste commissies vergaderden in de zalen in het Eerste Kamergebouw. Voor de periode 16 maart-12 mei gold dus dat de Eerste Kamer beperkt kon functioneren, maar dat nadien vrijwel ongehinderd de werkzaamheden konden worden opgepakt.

De Kamer liet in politiek opzicht ook volop van zich horen, vooral door een conflict tussen Kamermeerderheid en minister Ollongren over het al

⁵https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20200512/eerste_kamer_begint_plenair

of niet afkondigen van een 'huurstop' het (vanwege de coronacrisis) tijdelijk verhinderen van huurverhogingen in de sociale en vrije sector. De minister wees een generieke maatregel af, hoewel een kleine Kamermeerderheid daar twee keer (op 21 april en 2 juni) moties over aannam. De tweede motie werd ingediend aan het einde van een door Tiny Kox (SP) aangevraagde interpellatie over het niet uitvoeren van de op 21 april aangenomen motie. Het leidde uiteindelijk op 16 juni tot een unieke motie van afkeuring van de weigering door de minister. Die motie had niet tot doel had de minister weg te sturen, maar riep alsnog op tot een tijdelijke huurstop, dan wel maatregelen van vergelijkbare aard. Een week later meldde minister Ollongren daartoe (vooralsnog) niet bereid te zijn.

Spoedwetgeving

De coronacrisis dwong het kabinet tot het nemen van noodmaatregelen. Het noodwetje digitale besluitvorming was daar een voorbeeld van, net als de begrotingsmaatregelen met noodpakketten. Al op 17 maart vroeg Kamervoorzitter Arib aan minister-president Rutte om een lijst met wetsvoorstellen waarvan afhandeling prioriteit had. De premier antwoordde op 27 maart met een brief, die als bijlage een lijst van 84 wetsvoorstellen had. Daarvan waren er 41 overigens nog niet eens ingediend. Op 2 april vroeg de Kamervoorzitter om een nadere precisering, omdat de eerste lijst gezien de beperkte mogelijkheden te omvangrijk was.⁶ Daarop kwamen de ministers Grapperhaus en Dekker met een nieuwe brief. De lijst werd teruggebracht tot 33 wetsvoorstellen, die of al waren ingediend, dan wel op het punt stonden te worden ingediend. De Kamercommissies maakten vervolgens een keuze. Spoed was overigens in enkele gevallen vooral geboden vanwege juridische consequenties. Zo liepen implementatietermijnen van enkele Europese richtlijnen in juli en september af en diende op korte termijn wetgeving hersteld te worden vanwege een eerder onjuist geïmplementeerde richtlijn.

⁶ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/uitgelicht/kamer-kiest-onderwerpen-voor-komende-tijd

Ook aan de Eerste Kamer werd in april een lijst met spoedeisende wetsvoorstellen gezonden. Van zes daarvan werd afhandeling binnen twee maanden gevraagd, bij zeven andere ging het om behandeling voor de zomer. Bij deze wetsvoorstellen ging het dus niet om de noodwetgeving vanwege corona, maar om voorstellen waarvan het kabinet spoedige afhandeling wenselijk, dan wel noodzakelijk achtte.

Voor wat de Eerste Kamer betrof was het door staatssecretaris Van Ark verdedigde wetsvoorstel tot aanpassing van de Wajong-regeling het belangrijkste. Dat wetsvoorstel was in november 2019 door de Tweede Kamer aangenomen en oorspronkelijk was plenaire behandeling in de Eerste Kamer voor 7 april voorzien. De term 'spoed' was in zekere zin dus misleidend: het ging niet om spoednoodwetgeving en evenmin om 'overhaaste' behandeling, maar om prioritering. Het wetsvoorstel van Van Ark werd op 19 mei uitvoerig besproken en daarna aangenomen, met steun van de coalitiefracties en van FvD en SGP.

De meeste door het kabinet aangedragen wetsvoorstellen werden inderdaad behandeld en aangenomen. Dat gold niet voor het op 17 april ingediende wetsvoorstel Herstelwet financiële markten, dat zelfs nog niet door de Tweede Kamer is behandeld.

De Eerste Kamer nam verder een noodwetje – niet voorkomend op de lijst van het kabinet – aan over het tijdelijk opschorten van de dwangsommen bij niet tijdig beslissen over asielaanvragen door de IND. Ook een aanpassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regeling in verband met afhandeling van de affaire rond de kinderopvangtoeslag, kon als noodwet worden gezien. Opvallend was nog dat de Eerste Kamer wel en de Tweede Kamer niet twee herindelingsvoorstellen (over samenvoeging van Appingedam, Loppersum en Delfzijl en splitsing van de gemeente Haaren) plenair behandelde. De Tweede Kamer deed die voorstellen op 22 april af als hamerstuk. Of dat met de omstandigheden door corona te maken had, valt moeilijk te zeggen.

Politieke luwte?

De ernstigste crisis sinds 1945 leidde niet tot een zeer terughoudend parlement. In het eerste debat na het uitbreken van de crisis (17 maart) beschuldigde PVV-fractievoorzitter Wilders het kabinet er zelfs van Russische roulette te spelen met de gezondheid en levens van mensen.

Hij vroeg toen om een totale lockdown. Dat deed ook de voorman van Forum voor Democratie Thierry Baudet, die overigens ook zei dat het geen tijd was voor partijpolitiek en voor makkelijk oppositie voeren.

Kritiek op een tekort aan medische middelen, gebrek aan testcapaciteit en in een latere fase het niet terugdraaien van bepaalde maatregelen werd echter meer en meer gehoord. Oppositiepartijen drongen ook met kracht aan op effectuering van de toezegging het zorgpersoneel extra te belonen. In mindere mate was er kritiek op de sociale en economische steunmaatregelen. Dat gold minder voor de steunverlening aan de KLM, vooral vanwege de (beperkte) randvoorwaarden daaraan.

Hoewel er vrij brede steun was voor het algemene crisisbeleid, werd dus zeker ook kritiek geuit.

De debatten over Hawija en de nasleep van de kinderopvangtoeslagaffaire lieten bovendien zien dat bij andere onderwerpen evenmin terughoudend werd geopereerd. Naar mate de crisis langer duurde, nam ook bij andere partijen dan PVV, FVD, Partij voor de Dieren en SP de schroom af om het kabinet soms stevig aan te pakken. Na enige maanden kwam de roep om een parlementair onderzoek, zowel naar de gehele crisis als naar de specifieke aanpak om een tweede besmettingsgolf te voorkomen.

De coronaperiode was (en is) volstrekt onvergelijkbaar met andere. De politieke 'godsvrede' na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog komt nog het dichtst in de buurt, maar toen konden de Kamers gewoon vergaderen. Dat politieke spanningen toen uitbleven, kwam vooral omdat politiek-gevoelige onderwerpen werden vermeden.

De vraag of die spanningen er nu zonder coronacrisis wel zouden zijn gekomen, is nauwelijks te beantwoorden, maar er is geen reden te veronderstellen dat die kans groot was. De coalitie lijkt nog hecht, wat bijvoorbeeld bleek uit het slechts aarzelend toestaan van een debat in augustus over het toenemend aantal besmettingen. Dat het reces in augustus wordt onderbroken, is op zichzelf wel vrij uitzonderlijk. Het op 21 juli bereikte resultaat op de Europese Top bleef (nog) onbesproken. Wel was er voorafgaand aan de Top, met onderbreking van het reces, een debat.

Vraag is verder in hoeverre het reguliere kabinetsbeleid echt stokte. Het wetgevingsprogramma van Rutte III was al niet zo omvangrijk. Twee

wetsvoorstellen op het gebied van de energietransitie liggen bijvoorbeeld wel bij de Tweede Kamer, maar stonden niet op de lijst van 84 ‘spoedvoorstellen’⁷. De echte impact op bijvoorbeeld klimaataanpak en landbouwhervorming zal pas dit najaar bij de begroting voor 2021 blijken. Vraag is of het parlement heel anders had kunnen opereren dan het heeft gedaan. ‘Het parlement’ bestaat niet: dat is altijd een optelsom van politieke meerderheden. Oppositiefracties kunnen debatten aanvragen, maar zonder scheuren in het coalitiefront is koerswijziging moeilijk – als de gehele oppositie het daar dan onderling al over eens is. Wetgeving kan alleen behandeld worden als het kabinet wetsvoorstellen indient en vervolgens vragen en opmerkingen beantwoordt. Het is enerzijds opmerkelijk dat het grootste succes in deze periode van het kabinet, de uitwerking van het pensioenakkoord, buiten het parlement plaatsvond. Anderzijds past dat in een trend: denk aan klimaataanpak en het besluit om de gaswinning te beperken.

Het parlement kan, ondanks corona, alweer een tijdje full swing functioneren. De rem is er – in beide Kamers – af en er staan verkiezingen voor de deur. Maar zolang het virus nog rondwaart, is eigenlijk niets ‘normaal’.

⁷ Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking (35216) en Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven (35247).

Voorschriften of gebreken

Tekortkomingen van noodverordeningen

Hansko Broeksteeg

Inleiding

Toen duidelijk werd dat de coronapandemie ook in Nederland vergaande gevolgen kon hebben, waren onmiddellijk maatregelen nodig om de verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen. Het is logisch dat daarom noodverordeningen werden vastgesteld. Vaststelling kan snel gebeuren, zij bevatten algemeen verbindende voorschriften en overtreding is strafbaar. Niettemin kleven aan de coronanoodverordeningen de nodige gebreken. Hierna bespreek ik eerst de bijzondere systematiek van de vaststelling van de noodverordeningen door de voorzitters van de veiligheidsregio's (par. 2), vervolgens ga ik in op de inhoudelijke (par. 3) en de procedurele tekortkomingen (par. 4).

De juridische systematiek van de coronanoodverordeningen

Het meest in het oog springende element van de coronanoodverordeningen is, dat zij niet zoals gebruikelijk door de burgemeester zijn vastgesteld, maar door de voorzitters van de veiligheidsregio's.¹ Die waren daartoe verplicht na een aanwijzing door de minister voor Medische Zorg. De juridische systematiek is als volgt.

Voor de bestrijding van infectieziektes is de Wet publieke gezondheid (Wpg) van toepassing. De Wpg onderscheidt vier typen infectieziektes: groep A, B1, B2 en C. Coronavirussen behoren tot de 'zwaarste' categorie A.² De categorisering is van belang voor de toepassing van bevoegdheden; hoe zwaarder, hoe meer bevoegdheden ter bestrijding van de ziekte. De

¹ Het hierna volgende in deze paragraaf is gedeeltelijk gebaseerd op: J.L.W. Broeksteeg, 'Verantwoording in tijden van corona', *TvCR* 2020, afl. 3 (nog te verschijnen).

² Zie art. 1 onder e Wpg.

grondslag voor de aanwijzing van de minister aan de voorzitters van de veiligheidsregio's is artikel 7 lid 1 jo. art. 6 lid 4 Wpg. Deze bepalingen schrijven voor dat de minister voor Medische Zorg de leiding heeft bij de bestrijding van infectieziekten uit groep A en dat de voorzitters van de veiligheidsregio's zorgdragen voor de (daadwerkelijke) bestrijding. De minister kan daarom de voorzitter van de veiligheidsregio opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen. In het geval van de huidige pandemie heeft de minister ervoor gekozen om, door middel van het geven van een aanwijzing, aan de voorzitters van de veiligheidsregio's op te dragen noodverordeningen vast te stellen. De aanwijzing van de minister bevatte ook de inhoudelijke maatregelen, die deze noodverordeningen moesten bevatten.

De grondslag voor de vaststelling van de noodverordeningen door de voorzitters van de veiligheidsregio's is vervolgens artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bevoegdheden van de burgemeester worden, in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of bij vrees voor het ontstaan daarvan, 'opgeschaald' naar de voorzitter van de veiligheidsregio, althans als die bevoegdheden worden toegepast ten behoeve van de bovenlokale rampenbestrijding of crisisbeheersing.³ Deze opschaling heeft in casu in alle 25 veiligheidsregio's plaatsgevonden; corona is een crisis van meer dan plaatselijke betekenis. In de regel is de burgemeester van de grootste gemeente de voorzitter van de betreffende veiligheidsregio. Hij oefent de bevoegdheden op grond van de Wvr echter niet als burgemeester, maar als voorzitter van de veiligheidsregio uit. Artikel 39 Wvr bepaalt dat de voorzitter bij opschaling 'bij uitsluiting' bevoegd is; de burgemeesters van de andere gemeenten in de veiligheidsregio zijn dat niet meer. Dat geldt daarmee ook voor het vaststellen van noodverordeningen: de bevoegdheid van artikel 176 Gemeentewet is overgegaan op de voorzitters van de veiligheidsregio's. Art. 39 lid 1 onder b Wvr verklaart lid 3 tot en met 6 van artikel 176 Gemeentewet (bekrachtiging door de raad, administratief beroep op en opschortende werking door de commissaris) overigens niet van overeenkomstige toepassing.

³ Ook wel GRIP₄ genoemd. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidents-bestrijdings Procedure.

Kortom, de voorzitters van de veiligheidsregio's hebben, na een aanwijzing van de minister voor Medische Zorg op grond van de Wpg, de corona-noodverordeningen vastgesteld. De inhoud van de noodverordeningen stond daarmee goeddeels vast. Zij werden immers door de minister 'gedicteerd'. De noodverordeningen van de veiligheidsregio's waren daarom in het gehele land (zo goed als) gelijklopend.⁴ Daarvoor was zelfs een 'modelverordening' vastgesteld.

Inhoudelijke tekortkomingen

De corona-noodverordeningen kenden vergaande maatregelen. Ik noem ze kort en neem daarbij als uitgangspunt de verordeningen, zoals die op 17 maart 2020 van kracht werden en waarvan de maatregelen op 27 maart werden uitgebreid.⁵

Het was verboden om, kort weergegeven, samenkomsten zowel in de openbare als de besloten sfeer te laten plaatsvinden waar meer dan honderd personen gelijktijdig samenkomen, dan wel daaraan deel te nemen. Evenementen waren verboden. Er gold de verplichting tot het houden van 1,5 meter afstand. Het was verboden om horeca, sportclubs, sauna's, casino's, seksclubs en coffeeshops open te hebben. Daarnaast bevatten de noodverordeningen het verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen (zogeheten contactberoepen, zoals kapper, nagelstyliste of fysiotherapeut) en het gebod om onderwijsinstellingen en kinderopvang gesloten te houden (tenzij voor de opvang van kinderen, waarvan de ouders in vitale beroepen of cruciale processen werken). Ook verzorgings- en verpleeghuizen werden gesloten. De noodverordeningen kenden verder bepalingen over het onmiddellijk opvolgen van aanwijzingen en over de toezichthoudende ambtenaren.

Duidelijk zal zijn dat deze maatregelen de grondrechten vergaand beperken. Dat zijn niet alleen de verenigings-, vergader- en demonstratievrijheid (art. 8 en 9 Gw, art. 11 EVRM), maar ook de vrijheid

⁴ In sommige veiligheidsregio's luiden de noodverordeningen iets anders dan in de meeste andere. Zo kende de noodverordening in Zeeland het verbod op recreatief nachtverblijf (later overgenomen door andere veiligheidsregio's).

⁵ De noodverordeningen werden af en toe gewijzigd en per 1 juni werden de maatregelen aanmerkelijk versoepeld.

van godsdienst (art. 6 Gw, art. 9 EVRM), de persoonlijke levenssfeer (art. 10 Gw, art. 8 EVRM), het recht op vrije arbeidskeuze (art. 19 lid 3 Gw), de vrijheid van onderwijs, zowel het *droit d'enseigner* als het *droit d'apprendre* (art. 23 Gw) en de bewegingsvrijheid (art. 2 Vierde Protocol EVRM). De door de maatregelen uitgestelde medische zorg of uitgestelde rechtszaken (die nog steeds slechts beperkt openbaar zijn) kunnen worden gezien als een beperking van art. 8 onderscheidenlijk art. 6 EVRM. Met het sluiten van de horeca, kapsalons etc. kan het eigendomsrecht (art. 1 Eerste Protocol EVRM) evenzeer in het geding zijn. De vraag is dan relevant in hoeverre noodverordeningen grondrechten kunnen beperken. De burgemeester (en dus ook de voorzitter van de veiligheidsregio) mag, zo volgt expliciet uit de tekst van art. 176, eerste lid, Gemeentewet 'van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften' afwijken. Hij kan afwijken van wetten in formele zin (bijvoorbeeld de Wet openbare manifestaties of de bepalingen van de Gemeentewet) en van gemeentelijke regels (zoals de APV), maar hij mag niet afwijken van de Grondwet.⁶

De regering heeft in de Kamerstukken nochtans aanvaard dat de burgemeester bij noodverordening grondrechten kan beperken. Zij denkt dan specifiek aan de art. 6 (vrijheid van godsdienst), art. 7 (vrijheid van meningsuiting) en art. 9 Grondwet (vrijheid van vergadering en betoging).⁷ Ook de jurisprudentie gaat daarvan uit. In de uitspraak-*Verbod persconferentie* oordeelde de Afdeling rechtspraak van de Raad van State dat de burgemeester op grond van een noodbevel 'bij onmiddellijk dringend gevaar voor ordeverstoringen' de grondrechten, genoemd in de

⁶ Uitgebreid: M.A.D.W. de Jong, 'Fundamentele rechten en het materiële openbare-orderecht: een innige relatie', in: J.H. Gerards, C.H. Sieburgh, *De invloed van fundamentele rechten op het materiële recht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 375-408.

⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 150; *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 95-101; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 115-119.

art. 6, 7 en 9 Grondwet, kon beperken ‘mits de maatregel niet wordt getroffen wegens de inhoud van de te uiten gedachten en gevoelens’.⁸

De wetgever heeft dus aanvaard dat een noodverordening grondrechten kan beperken, maar heeft slechts een beperkt aantal grondrechten genoemd. De jurisprudentie neemt dat over en scherpt dat aan: er moet sprake zijn van een onmiddellijk en dringend gevaar. Daarvan was sprake bij de coronapandemie. Immers, zij zou kunnen uitmonden in een overbelaste gezondheidszorg, die een nationale gezondheidsramp kon bewerkstelligen en aldus een bedreiging kon zijn voor de openbare orde. Echter, in casu zijn meer grondrechten in het geding dan alleen de grondrechten, vastgelegd in de art. 6, 7 en 9 Grondwet. Het betreft dan in het bijzonder het recht op privacy. Zo was de norm van 1,5-meter in de noodverordeningen in eerste instantie zodanig ruim geformuleerd, dat zij ook thuis gold.⁹ Er gold verder een verbod van samenkomsten, die niet alleen de vergadervrijheid maar ook de privacy betreft.

Strikt genomen kunnen noodverordeningen, zo volgt hieruit, niet de persoonlijke levenssfeer beperken. In haar voorlichting over de beperking van grondrechten stelt de Afdeling advisering van de Raad van State hierover: ‘De bevoegdheid tot het beperken van andere grondwettelijke grondrechten zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (...) kan gelet op de parlementaire geschiedenis van de Gemeentewet haar grondslag in principe dus niet vinden in de beperkingssystematiek of de wetsgeschiedenis’.¹⁰ Op de vraag in hoeverre de redelijke uitleg van grondrechten dan wel positieve verplichtingen een uitkomst bieden, geeft de Afdeling in haar voorlichting geen eenduidig antwoord.

Er is nog een reden waarom de noodverordeningen tekortschieten. Een noodverordening wordt vastgesteld voor een actuele en concrete situatie. Het kan om heel verschillende situaties gaan: van het bezoek van de Amerikaanse president tot de Facebookrellen in Haren. Een noodverordening mag echter niet langer gelden dan strikt noodzakelijk.

⁸ ARRvS 30 december 1993, AB 1994, 242, m.nt. Van Male (*Verbod persconferentie*).

⁹ Later werd de norm beperkt tot ‘de publieke ruimte’.

¹⁰ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020, Wo4.20.0139/I/Vo.

Een langdurige of een vaker terugkerende situatie leent zich dan ook niet voor regeling in een noodverordening. Dat geldt voor zowel de coronapandemie als voor eenieder jaar terugkerende risicowedstrijd van het betaald voetbal die telkens ontaardt in rellen. Met het voortduren van de noodsituatie zullen de maatregelen dan ook in een andere, reguliere regeling vastgelegd moeten worden. De reden daarvoor is eenvoudig: zowel de formele wet als de gemeentelijke verordening hebben een sterkere democratische legitimatie dan de noodverordening. Kortom, een noodverordening kan niet voor een al te lange tijd gelden. De coronanoodverordeningen golden echter zeer langdurig en het gevaar werd steeds minder ‘onmiddellijk en dringend’.¹¹

Procedurele tekortkomingen

Ook procedureel kennen de corona-noodverordeningen tekortkomingen. Het betreft dan vooral de politieke verantwoording over de genomen maatregelen.¹² De verantwoording over de noodverordeningen, vastgesteld door de voorzitter van de veiligheidsregio, is geregeld in artikel 40 Wvr. Op grond van lid 1 brengt de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van een ramp of crisis ‘schriftelijk verslag uit aan de raden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen’. Hij beantwoordt op grond van lid 2 bovendien schriftelijk de vragen die de gemeenteraden na ontvangst van het verslag stellen. Mondelinge verantwoording is ook mogelijk: lid 3 bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio in een raad van een gemeente die deel uitmaakt van deze veiligheidsregio mondelinge inlichtingen verstrekt over de besluiten, bedoeld in het lid 1, indien de desbetreffende raad daarom verzoekt. Hier komt bovendien de commissaris van de Koning in beeld. De raad zendt, nog steeds op grond van lid 3 een afschrift van het verzoek tot mondelinge inlichtingen én van de in lid 1 en lid 2 bedoelde stukken (de schriftelijke verantwoording) aan de commissaris. De bedoeling hiervan is dat de commissaris op de hoogte

¹¹ A.J. Wierenga, A.E. Schilder, J.G. Brouwer, ‘Aanpak coronacrisis niet houdbaar’, *NJB* 2020, p. 1317.

¹² Ook deze paragraaf is gedeeltelijk gebaseerd op: J.L.W. Broeksteeg, ‘Verantwoording in tijden van corona’, *TvCR* 2020, afl. 3 (nog te verschijnen).

raakt van het functioneren van de voorzitter van de veiligheidsregio. Indien de raad ontevreden is over de afgelegde (schriftelijke of mondelinge) verantwoording kan hij zijn standpunt, wederom door tussenkomst van de commissaris, aan de minister zenden (lid 4). Die is bevoegd tot ontslag van de voorzitter.¹³ De commissaris van de Koning geeft daarbij zijn oordeel. De raad kan geen andere gevolgen verbinden aan de inlichtingen, verstrekt door de voorzitter.¹⁴

Dat betekent in de eerste plaats dat de verantwoording betrekkelijk indirect is: in beginsel schriftelijk en alleen met tussenkomst van de commissaris mondeling. In dit concrete geval zal de verantwoording bovendien marginaal zijn. Immers, het gros van de maatregelen kwam niet uit de koker van de voorzitter van de veiligheidsregio, maar vloeide voort uit de aanwijzing van de minister voor Medische Zorg. De verantwoording kan daarom inhouden, dat de voorzitter van de veiligheidsregio niet meer heeft gedaan dan de omzetting van de aanwijzingen in een noodverordening.

In deze systematiek legt de voorzitter van de veiligheidsregio, zoals gezegd, na afloop van de ramp of crisis, verantwoording af aan de betrokken gemeenteraden. Dat kan echter ook tijdens de crisis, als de situatie daar om vraagt. Een voorbeeld is de mondelinge verantwoording, die voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland Halsema aflegde over de antiracismedemonstratie op de Dam aan de Amsterdamse gemeenteraad. Zij was niet als burgemeester, maar als voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het al dan niet nemen van maatregelen met betrekking tot de demonstratie. Dat het dezelfde ambtsdrager is die deze ambten bekleedt, is dan een bijkomstigheid. De verantwoording aan de raad vond dus, strikt genomen, plaats als voorzitter van de veiligheidsregio. De motie van wantrouwen die tegen Halsema werd ingediend, betrof echter haar burgemeestersambt. Weliswaar kan de raad op grond van de hiervoor uiteengezette procedure zijn ongenoegen kenbaar maken over de voorzitter van de veiligheidsregio, maar dat deed

¹³ Art. II WvR.

¹⁴ Strikt genomen zou de raad een motie van afkeuring of zelfs van wantrouwen tegen de voorzitter van de veiligheidsregio kunnen aannemen, maar juridisch kan dat geen betekenis hebben.

de gemeenteraad van Amsterdam niet. Overigens was het niet vanzelfsprekend dat Halsema verantwoording zou moeten afleggen aan de raad van Amsterdam. Penn-te Strake, burgemeester van Maastricht, weigerde namelijk om schriftelijke vragen van de Maastrichtse gemeenteraad te beantwoorden en daarmee verantwoording af te leggen over haar besluit, genomen als voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Limburg, om het Heuvelland af te sluiten voor toerisme.¹⁵ Wie nu het meest zuiver in de leer is, Halsema of Penn-te Strake, valt te bezien.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de verantwoording over de noodmaatregelen gebrekkig is. De voorzitter van de veiligheidsregio legt in beginsel alleen schriftelijk verantwoording af. Als de raad nadere verantwoording wenst, is deze ook alleen schriftelijk, mondelinge verantwoording betekent ook meteen ‘opschaling’ naar de commissaris van de Koning. De dreiging van ontslag is zo goed als afwezig, tenzij de voorzitter van de veiligheidsregio tevens burgemeester is van de gemeente waarvan de raad om verantwoording vraagt.

En de burgemeester dan? Kan hij nog ter verantwoording worden geroepen? Ook dat kan slechts zeer beperkt. Voordat de voorzitter van de veiligheidsregio besluiten neemt, moet hij het zogeheten regionaal beleidsteam (RBT) raadplegen. Daarin hebben de burgemeesters van de betrokken gemeenten zitting. De burgemeester kan in een vergadering van het beleidsteam op grond van artikel 39 lid 4 Wvr schriftelijk bezwaar doen aantekenen, indien hij van mening is dat een door de voorzitter voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt. Op grond van artikel 40 lid 1 Wvr vermeldt de voorzitter van de veiligheidsregio in zijn schriftelijk verslag of de burgemeester gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om schriftelijk bezwaar aan te tekenen. Vervolgens kan de raad de burgemeester op reguliere wijze ter verantwoording roepen (artikel 180 Gemeentewet). Ook deze verantwoording is uiteindelijk zeer beperkt: zij betreft de vraag of de burgemeester een bezwaar had moeten aantekenen en indien hij dat heeft gedaan, of het bezwaar voldoende toereikend was.

¹⁵ G. Boogaard, ‘Wie mag zich met wie bemoeien’, *Binnenlands Bestuur* 2020, 13, p. 9.

Tot slot

In het begin van de coronapandemie is ervoor gekozen om maatregelen die verdere verspreiding van COVID-19 moesten voorkomen, in noodverordeningen vast te leggen. Dat is niet onlogisch. Zij zijn snel vast te stellen, bevatten algemeen verbindende voorschriften en zijn door strafrecht en bestuursrecht te handhaven. Het vastleggen van de maatregelen in noodverordeningen is echter geen blijvende oplossing.

In de eerste plaats is het nooit de bedoeling van de wetgever geweest dat noodverordeningen grondrechten vergaand en langdurig beperken. Alleen de grondrechten, vervat in art. 6 (vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing), 7 (vrijheid van meningsuiting) en 9 (vrijheid van vergadering en betoging) Grondwet, zouden beperkt kunnen worden. Het recht op persoonlijke levenssfeer valt daar niet onder. De rechter heeft daaraan toegevoegd dat er sprake moet zijn van onmiddellijk en dringend gevaar. Dat betekent dat noodverordeningen alleen van toepassing kunnen zijn bij een acuut gevaar. Zij zijn echter geen structurele of langdurige regeling. In de tweede plaats zijn de verantwoordingsstructuren indirect. Als de voorzitter van de veiligheidsregio al politieke verantwoording aflegt, is dat voornamelijk schriftelijk; mondelinge verantwoording geschiedt door tussenkomst van de commissaris. De burgemeester staat zo goed als buitenspel. De verantwoording over de genomen maatregelen is daarmee nogal schamel. De geconstateerde tekortkomingen zijn eenvoudig op te lossen, namelijk door de maatregelen vast te leggen in een wet in formele zin. Deze kan grondrechten voor een langere, zelfs permanente duur beperken. Dat geldt dan niet alleen voor de grondrechten, vastgelegd in art. 6, 7 en 9 Grondwet, maar ook voor andere grondrechten, zoals het recht op persoonlijke levenssfeer. Vanzelfsprekend moeten de beperkingen van grondrechten proportioneel zijn (in het licht van het EVRM); een grondwettelijke tekortkoming is er dan echter niet meer. Ook de verantwoordingsstructuur wordt duidelijker. De minister, die de wet ondertekent, is politiek verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Ook als de uitvoering de facto bij handhavers van gemeenten komt te liggen (in medebewind), kan de Kamer de minister daarvoor ter verantwoording roepen.

Momenteel ligt in de Tweede Kamer het wetsvoorstel van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voor. Ook dit wetsvoorstel kent zijn gebreken. Zo krijgen ministers wel erg verstrekkende bevoegdheden, op grond waarvan zij bij ministeriële regeling maatregelen kunnen nemen met betrekking tot bijvoorbeeld evenementen, openbaar vervoer, etc., die zij enkel aan de Kamers hoeven toe te zenden. De maatregelen zijn dan al vastgesteld, de Kamers worden daarbij dus gepasseerd. Ook de tijdelijkheid van de wet staat ter discussie, nu de werking van de wet relatief makkelijk kan worden verlengd. Niettemin lijkt mij een formeel-wettelijke grondslag voor de beperkingen van grondrechten en een duidelijkere verantwoordingsstructuur winst ten opzichte van de huidige situatie.

Grondrecht als vrijblijvende suggestie?

Grondwet en coronacrisis

Maarten Stremmer

Inleiding: vergaande beperkingen van onze vrijheden

Om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan heeft de Nederlandse overheid drastische maatregelen genomen: sluiting van scholen, de kinderopvang en de horeca, een bezoekverbod in verpleeghuizen, een verbod op samenkomsten (met enkele uitzonderingen), een verbod op uitoefening van zogeheten contactberoepen (zoals het beroep van kapper), een verbod op het niet in acht nemen van een onderlinge afstand van 1,5 meter, een gebod om in het openbaar vervoer een mondkapje te dragen, enzovoorts.¹ Wie deze lijst van maatregelen op zich laat inwerken, kan niet anders dan vaststellen dat we te maken hebben met uitzonderlijk vergaande beperkingen van onze vrijheden, zowel gelet op de inhoud van de maatregelen – we kunnen aanzienlijk minder vrij ontmoeten, werken, belijden, betogen, reizen, recreëren, enzovoorts – als gelet op de groep van personen tot wie de maatregelen zijn gericht: iedereen in Nederland, ongeacht of men nu ziek of gezond is (en in de meeste gevallen ook ongeacht leeftijd).

De genoemde maatregelen zijn middels noodverordeningen omgezet in juridisch bindende regels (al zijn een aantal ervan inmiddels – augustus 2020 – weer ingetrokken of afgezwakt). Deze noodverordeningen zijn vastgesteld door de voorzitters van de veiligheidsregio's, die daarmee uitvoering gaven aan de aanwijzingen van de voor de coronabestrijding verantwoordelijke minister: de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en

¹ Zie de modelnoodverordeningen die het Veiligheidsberaad (het landelijke overleg van de 25 veiligheidsregio's) naar aanleiding van de aanwijzingen van de Minister van VWS heeft opgesteld en die door de veiligheidsregio's min of meer letterlijk zijn overgenomen. De modelnoodverordeningen zijn beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/06/12/ek-bijlage-modelnoodverordeningen/ek-bijlage-modelnoodverordeningen.pdf>.

Sport (VWS). In de noodverordeningen staan algemeen verbindende voorschriften, dat wil zeggen regels die voor iedereen gelden. Deze regels worden strafrechtelijk gehandhaafd.² Het Openbaar Ministerie heeft al duizenden coronaboetes uitgedeeld, met name vanwege overtreding van de ‘anderhalvemeterregel’.³

In een democratische rechtsstaat behoeft elke vrijheidsbeperking door de overheid een deugdelijke juridische rechtvaardiging. Onze Grondwet kent burgers een reeks grondrechten toe die beogen te voorkomen dat de overheid ons onnodig dwingt om dingen te doen of te laten. Weliswaar mag de overheid onze grondrechten – en daarmee onze vrijheden – beperken, maar alleen onder strikte voorwaarden. Bezien in dit licht roepen de coronamaatregelen de vraag op of ze grondwettelijk wel gerechtvaardigd zijn. Bieden de grondrechten zoals die in de Grondwet staan in tijden van corona een daadwerkelijke waarborg voor ons vrijheden? Of heeft de overheid, met een beroep op de noodzaak van de maatregelen, feitelijk vrij spel?

Grondwettelijke grondrechten en de beperkingssystematiek

De grondrechten zoals die in de Grondwet staan zijn de uitkomst van een lange politieke strijd. De Grondwet kent geen omvattend vrijheidsrecht; ze bevat slechts een bonte verzameling aan meer bijzondere vrijheidsrechten. Bij de coronamaatregelen zijn diverse grondrechtelijke grondrechten in het geding, zoals de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing (artikel 6 Grondwet), de vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) en de vrije beroepskeuze (artikel 19 lid 3 Grondwet).

Dat de coronamaatregelen raken aan een aantal grondrechten uit de Grondwet wil uiteraard niet zeggen dat ze die grondrechten ook schenden. Om een beroep te kunnen doen op een grondrecht moet in de eerste plaats

² Artikel 443 Wetboek van Strafrecht stelt het overtreden van een bepaling uit een noodverordening strafbaar.

³ Zie <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/07/09/update-cijfers-coronagerelateerde-misdrijven-en-overtredingen>.

vast staan dat het betreffende verbod of gebod ook daadwerkelijk onder de reikwijdte van het betreffende grondrecht valt – dat het grondrecht dus van toepassing is – en dat is lang niet altijd een uitgemaakte zaak.⁴ Valt de anderhalvemeterregel bijvoorbeeld onder de persoonlijke levenssfeer zoals beschermd door artikel 10 Grondwet? Daarover valt te discussiëren.⁵ Daarnaast is pas sprake van een schending van een grondrecht als de beperking ervan juridisch niet toelaatbaar is. Wil inmenging door de overheid in onze vrijheden rechtmatig zijn, dan zal die inmenging moeten voldoen aan de juridisch voorwaarden die gelden voor de beperking van het betreffende grondrecht.

De Grondwet stelt in de eerste plaats voorschriften voor wie bevoegd is om grondrechten te beperken (zogeneten competentievoorschriften). Uitgangspunt is dat de beperking van een grondrecht terug te voeren moet zijn op een expliciete beperkingsbevoegdheid in de Grondwet.⁶ De formele wetgever – de regering en Staten-Generaal samen – mag een grondrecht dus alleen beperken als de betreffende grondwetsbepaling dat nadrukkelijk toelaat.

In sommige gevallen mag de formele wetgever de grondrechtelijke beperkingsbevoegdheid delegeren aan lagere regelstellers, zoals gemeenteraden.⁷ Alleen als de formele wetgever van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, mag een lagere regelsteller grondrechten beperken; lagere regelstellers zijn daartoe niet gerechtigd op grond van hun autonome regelgevende bevoegdheden (zoals artikel 149 Gemeentewet).⁸ Indien de formele wetgever een lagere regelsteller machtigt om grondrechten te beperken, moet de formeel-wettelijke grondslag expliciet vermelden om welke grondrechten het gaat.⁹ De gedachte achter deze grondwettelijke bevoegdheidsverdeling – die dus

⁴ Zie ook hieronder over de ‘redelijke’ uitleg van grondrechten.

⁵ Over de reikwijdte van het grondrecht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zie Kamerstukken II, 1975-76, 13 872, nr. 3 (hierna: MvT grondrechten), p. 40.

⁶ *Ibid*, p. 21.

⁷ De mogelijkheid tot delegatie moet blijken uit de formulering van het grondrecht. *Ibid*, p. 22.

⁸ *Ibid*, p. 23.

⁹ *Ibid*, pp. 23–24.

voor alle beperkingen een formele wet vereist of in elk geval een grondslag in een formele wet – is dat de beperking van grondrechten een dusdanig belangrijke aangelegenheid is dat hierover op nationaal niveau en door de democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging moet worden meebeslist.¹⁰

Naast competentievoorschriften geeft de Grondwet bij sommige grondrechten aan dat de overheid deze rechten alleen mag beperken ten behoeve van bepaalde beleidsdoeleinden (doelcriteria), zoals de bescherming van de openbare orde. Soms verbindt ze de beperking bovendien aan bepaalde formaliteiten (procedurevoorschriften).

Afwijkingen van de grondwettelijke beperkingssystematiek

Ten behoeve van de coronabestrijding zijn diverse bevoegdheden overgegaan van de burgemeesters naar de voorzitters van de veiligheidsregio's.¹¹ De belangrijkste van deze bevoegdheden is de noodverordeningbevoegdheid uit artikel 176 Gemeentewet, op grond waarvan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften kan geven 'ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar'. Op basis van deze bevoegdheid hebben de voorzitters van de veiligheidsregio's de aanwijzingen van de Minister van VWS 'vertaald' naar noodverordeningen.¹² Artikel 176 Gemeentewet betreft (net als artikel 149 Gemeentewet) een algemene verordeningbevoegdheid. In de beperkingssystematiek van de Grondwet biedt een dergelijke bevoegdheid geen basis om grondrechten te beperken. Hier komt bij dat het artikel zelf ook nadrukkelijk bepaalt dat bij het geven van algemeen verbindende voorschriften middels een noodverordening alleen 'van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften [kan] worden afgeweken'.

De voorzitters van de veiligheidsregio's mogen bij toepassing van de noodverordeningbevoegdheid dus wel de wet terzijde stellen, maar niet de Grondwet – terwijl de corona-noodverordeningen dat op een aantal

¹⁰ *Ibid*, p. 23.

¹¹ Op grond van artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr). De voorzitter is een burgemeester uit de regio (artikel 11 lid 2 Wvr).

¹² Artikel 7 lid 1 en artikel 6 lid 4 Wet publieke gezondheid.

punten nu juist wel doen. Om enkele voorbeelden te geven: het verbod op samenkomsten (inclusief samenkomsten thuis), het bezoeksverbod in verpleeghuizen en het gebod om in het openbaar vervoer een mondkapje te dragen beperken het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet); het verbod op religieuze en levensbeschouwelijke samenkomsten met meer dan 30 deelnemers beperkt de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing (artikel 6 Grondwet); het verbod op samenkomsten zonder een uitzondering te maken voor vergaderingen en betogingen beperkt de vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet); en het verbod op de uitoefening van contactberoepen beperkt de vrije beroepskeuze (artikel 19 lid 3 Grondwet).

De corona-noodverordeningen staan dus op een aantal punten op gespannen voet met de Grondwet. Weliswaar steunen sommige maatregelen niet uitsluitend op de noodverordeningen, maar hebben ze ook een formeel-wettelijke basis. Het gebod om in het openbaar vervoer een mondkapje te dragen is bijvoorbeeld mogelijk op grond van Wet personenvervoer 2000.¹³ Daarnaast kunnen de voorzitters van de veiligheidsregio's op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom) de uitoefening beperken van de godsdienstvrijheid en de vrijheid van vergadering en betoging.¹⁴ Aan de spanning tussen de noodverordeningen en de Grondwet doet dat uiteraard niet af. Daarnaast hebben bijvoorbeeld het verbod op samenkomsten, het bezoeksverbod in verpleeghuizen en het verbod op de uitoefening van contactberoepen in het geheel geen formeel-wettelijke grondslag.

(Gebrekkige) rechtvaardiging van de afwijkingen

Om de corona-noodverordeningen toch grondwettelijk te rechtvaardigen kan men verschillende argumenten aanvoeren, die echter geen van alle overtuigen. Volgens het eerste argument biedt artikel 176 Gemeentewet

¹³ Artikel 73 Wet personenvervoer 2000.

¹⁴ Net als de noodverordnungsbevoegdheid is deze bevoegdheid op grond van artikel 39 Wvr overgegaan van burgemeesters op voorzitters van de veiligheidsregio's. Zie ook Rechtbank Den Haag, 18 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4378.

ondanks haar formulering toch de bevoegdheid om grondrechten te beperken, omdat dit blijkt uit de parlementaire geschiedenis.¹⁵ Tijdens de behandeling van de Gemeentewet heeft de regering namelijk gesteld – na eerst het tegendeel te hebben beweerd – dat de bepaling enige ruimte biedt voor beperking van enkele grondrechten, te weten de godsdienstvrijheid (artikel 6 Grondwet), de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet) en het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet).¹⁶

Het feit dat de regering artikel 176 Gemeentewet destijds zag als een grondrechtelijke delegatiebepaling kan de spanning met de bedoeling van de grondwetgever uiteraard niet wegnemen. Bovendien heeft de regering in dit verband dus slechts drie grondrechten genoemd; een mogelijke beperking van bijvoorbeeld het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) is onbesproken gebleven.

Een tweede ‘bevoegdheidsargument’ stelt dat dat de noodverordnungsbevoegdheid in artikel 176 Gemeentewet weliswaar niet specifiek ziet op de beperking van grondrechten, maar dat het maatschappelijke belang en de urgentie van de bestrijding van het coronavirus maakt dat ook een algemene verordnungsbevoegdheid zoals artikel 176 Gemeentewet volstaat om grondrechten te beperken (maar alleen voor grondrechten waarvoor de Grondwet voorziet in delegatie van de beperkingsbevoegdheid).¹⁷ Kort gezegd: nood breekt wet.

Ook dit argument ondergraaft de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de beperking van grondrechten.¹⁸ Feitelijk introduceert het een algemene, ongeschreven beperkingsbevoegdheid die de formele wetgever buiten spel zet. Op basis van de algemene verordnungsbevoegdheid van artikel 149 Gemeentewet zouden

¹⁵ *Zo Afdeling advisering van de Raad van State, ‘Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen’, 25 mei 2020, W04.20.0139/I/Vo, beschikbaar op <https://www.raadvanstate.nl/@121106/w04-20-0139-vo> (hierna: voorlichting AARvS), para. 7.a.*

¹⁶ Kamerstukken II, 1985-86, 19 403, nr. 3, p. 150 en Kamerstukken II, 1988-89, 19 403, nr. 10, pp. 95-99.

¹⁷ Zo voorlichting AARvS, para. 11.b.

¹⁸ Zie ook MvT grondrechten, p. 21.

gemeenteraden dan bijvoorbeeld ook allerlei grondrechten-beperkende coronamaatregelen kunnen gaan treffen. Daarnaast is er al lang geen sprake meer van een nieuw gevaar: de noodverordeningen gelden al bijna een half jaar, zodat de noodzaak van regeling per noodverordening inmiddels al lang is vervallen.¹⁹

Volgens een derde argument beperken sommige van de voorschriften uit de noodverordeningen eigenlijk helemaal geen grondrechten, omdat deze voorschriften bij een ‘redelijke’ uitleg van de betreffende grondrechten niet binnen hun reikwijdte vallen.²⁰ Neem bijvoorbeeld de anderhalvemeterregel die ook bij betogingen moet worden gerespecteerd. Deze regel is niet specifiek gericht op het beperken van de betogingsvrijheid, maar heeft slechts als onbedoeld ‘neveneffect’ gevolgen voor de uitoefening van dit grondrecht. Een redelijke uitleg van de betogingsvrijheid zou daarom met zich brengen dat dit grondrecht niet zover reikt dat het beschermt tegen de anderhalvemeterregel.²¹

Dit ‘redelijkheidsargument’ miskent het feit dat de afstandseis wel degelijk direct en concreet de uitoefening van de betogingsvrijheid raakt en zo ook door betogers wordt ervaren (de eis beïnvloedt bijvoorbeeld de gewenste ‘massaliteit’ van een betoging). De zwakte van het argument blijkt nog duidelijker als men het ook toepast op het maximum van 30 deelnemers aan religieuze bijeenkomsten.²² Deze bovengrens geldt alleen voor religieuze bijeenkomsten en is dus rechtstreeks gericht op de beperking van de godsdienstvrijheid.

Een vierde argument steunt op de gedachte dat beperkingen ten aanzien van de ‘periferie’ van een grondrecht eerder aanvaardbaar zijn dan beperkingen ten aanzien van hun ‘kern’.²³

¹⁹ De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid is op 24 april 2020 in werking getreden. De formele wetgever had dus in elk geval vanaf deze datum een wettelijke grondslag kunnen bieden voor de grondrechten-beperkende maatregelen.

²⁰ Zie ook MvT grondrechten, pp. 21–22.

²¹ Zo voorlichting AARvS, para. II.c.i.

²² *Ibid*, para. II.c.ii.

²³ Zie ook MvT grondrechten, pp. 19–20.

Voor zover de coronamaatregelen de kern van de betreffende grondrechten onaangetast laten, zou hun beperking toegestaan zijn of zouden daar in elk geval minder strenge eisen voor gelden.²⁴

De anderhalvemeterregel en de bovengrens aan het aantal deelnemers aan religieuze bijeenkomsten bijvoorbeeld beperken weliswaar de uitoefening van het grondrecht op godsdienstvrijheid, maar niet zodanig dat deze voorschriften de kern van dit recht raken; dergelijke bijeenkomsten zijn immers nog steeds mogelijk.

Het belangrijkste bezwaar tegen dit ‘kernrechtenargument’ is dat het een prioritering aanbrengt tussen onderdelen van een grondrecht zonder duidelijke maatstaf, waarbij de Grondwet een dergelijk onderscheid bovendien helemaal niet kent.²⁵ Feitelijk maakt men een afweging tussen enerzijds de waarden of belangen die gemoeid zijn met de beperking en anderzijds de waarden of belangen die ten grondslag zouden liggen aan het grondrecht. Hoe die afweging plaatsvindt blijft daarbij onduidelijk, terwijl de afweging als zodanig de bijzondere grondwettelijke positie van het betreffende grondrecht ondergraaft.

Tot slot kan men kunnen betogen dat individuele grondrechten niet op zichzelf staan maar moeten functioneren in een onderlinge samenhang met andere grondrechten, zodanig dat een evenwichtige afweging plaatsvindt van de achterliggende waarden en belangen.²⁶ De grondrechtenbeperkingen uit de noodverordeningen zijn zo bezien gerechtvaardigd omdat de overheid zich geconfronteerd zag met botsende grondwettelijke verplichtingen – enerzijds de verplichting om de klassieke grondrechten te respecteren, anderzijds de opdracht om zorg te dragen voor de volksgezondheid, neergelegd in artikel 22 lid 1 Grondwet – waarbij de noodzaak om burgers te beschermen tegen levensbedreigende situaties in de gegeven omstandigheden zwaarder woog.²⁷

Dit ‘afwegingsargument’ maakt grondrechten ondergeschikt aan een inhoudelijke afweging van waarden en belangen zoals die ten grondslag zouden liggen aan andere grondrechten. De Grondwet staat beperking

²⁴ Zo (*a contrario*) voorlichting AARvS, para. II.c.iii.

²⁵ Zie ook MvT grondrechten, pp. 19–20.

²⁶ Zie ook *ibid.*, p. 16.

²⁷ Zo voorlichting AARvS, para. 5.c. Zie echter ook *ibid.*, para. 4.d.

van klassieke grondrechten toe – nadrukkelijk ook vanwege het belang van de bescherming van de gezondheid, zoals blijkt uit de doelcriteria in de beperkingsclausules van de artikelen 6 en 9 Grondwet – maar stelt wel als eis dat die beperking plaatsvindt conform de betreffende beperkingsvoorwaarden.²⁸ Het loslaten van deze voorwaarden vanuit de wens sociale grondrechten te realiseren ondergraaft de grondwettelijke beperkingssystematiek en holt zo de klassieke grondrechten uit.

Balans: de coronamaatregelen als impuls voor constitutionele bezinning

De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben als lagere regelstellers diverse grondrechten beperkt zonder dat de formele wetgever hen daartoe de bevoegdheid heeft gegeven (en in een enkel geval grondwettelijk ook niet mócht geven, namelijk ten aanzien van de uitoefening van de godsdienstvrijheid binnen gebouwen). Doordat de voornaamste constitutionele actoren – waaronder de regering, de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de Afdeling advisering van de Raad van State²⁹ en de burgerlijke voorzieningenrechter³⁰ – de vergaande beperkingen van onze vrijheden desalniettemin over het geheel genomen hebben gesteund, hebben we feitelijk te maken met een aanzienlijke relativering van onze grondwettelijke grondrechten. De acceptatie van de coronamaatregelen maakt duidelijk dat de vrijheidsrechten in de Grondwet geen op zichzelf staande waarborgen zijn die slechts beperkt kunnen worden onder strikte voorwaarden, maar rechten betreffen die relatief gelden, in samenhang met andere grondrechten, waarden en belangen (inclusief de bescherming van de gezondheid) die de overheid naar eigen oordeel en bij voldoende politieke steun kan laten prevaleren.

Geconfronteerd met deze situatie kunnen we grofweg drie verschillende houdingen aannemen: we kunnen het handelen van de voorzitters van de veiligheidsregio's (en in hun verlengde, van de Minister van VWS en van het kabinet meer in het algemeen) principieel afwijzen, pragmatisch billijken of constructief bekritisieren. De principiële houding verklaart de

²⁸ Zie ook Handelingen II, 1976-77, p. 2122.

²⁹ Zie voorlichting AARvS.

³⁰ Zie Rechtbank Den Haag, 24 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856.

corona-noodverordeningen (gedeeltelijk) ongrondwettig en duidt deze ongrondwettigheid, gelet op de inhoud en het bereik van de maatregelen, als een schending van de rechtsstaat. Dit oordeel staat in beginsel los van de inhoudelijke legitimiteit van de coronamaatregelen. Het probleem met deze houding is dat ze nogal radicaal is en daarom weinig gehoor zal vinden.

De pragmatische houding, die veel beter past bij de Nederlandse constitutionele cultuur, relateert de spanning tussen de noodverordeningen en de Grondwet – bijvoorbeeld door de beschreven argumenten aan te voeren – en relateert in het verlengde daarvan eventueel ook nog het belang van de Grondwet, bijvoorbeeld door te betogen dat de coronamaatregelen wel stroken met het (belangrijker geachte) Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).³¹ Consequentie van deze houding is dat de Grondwet verder inboet aan gezag. De grondwettelijke grondrechten verworden zo allengs tot vrijblijvende suggesties.

De voorkeur verdient daarom een constructief-kritische houding, die enerzijds de overheid wijst op haar rechtsstatelijke plicht om de Grondwet te respecteren – de voorzitters van de veiligheidsregio's hebben in hun hoedanigheid van burgemeester trouw gezworen/beloofd aan de Grondwet!³² – maar anderzijds ook zoekt naar mogelijkheden om de kwaliteit van het recht, inclusief de Grondwet, te verbeteren. Dat het grondrechtelijke deel van de Grondwet aan herziening toe is, behoeft weinig betoog: de catalogus van rechten is verouderd en beperkt, de reikwijdte van veel rechten is onduidelijk, de beperkingsbevoegdheden zijn over het algemeen rigide, inhoudelijke beperkingsvereisten zoals proportionaliteit ontbreken, enzovoorts.³³ Over de wenselijkheid van rechterlijke constitutionele toetsing en een constitutioneel hof hebben we

³¹ Zie ook Rechtbank Den Haag, 24 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856, r.o. 4.4.

³² Artikel 65 Gemeentewet.

³³ Zie ook het rapport van de Staatscommissie Grondwet (2010), beschikbaar op <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/blg-86969.pdf>.

het dan nog niet.³⁴ De coronamaatregelen bieden een nieuwe impuls voor constitutionele bezinning. Voorlopig moeten we het echter te doen met de huidige Grondwet – inclusief haar grondrechtelijke beperkingssystematiek.

³⁴ Zie ook het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (2018), beschikbaar op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-867564.pdf>.

Een geschikte tweede viool

Europese Unie in coronatijd

Marijn van der Sluis

Introductie

Deze bijdrage evalueert de reactie van de Europese Unie (EU) op de uitbraak van het coronavirus. Althans, het zal daartoe een poging wagen, aangezien de uitbraak op moment van schrijven nog gaande is. Bovendien zal de evaluatie niet bepaald fijnmazig zijn. Waar het coronavirus bijna elk aspect van het dagelijks leven raakte of raakt, zo ook zijn bijna alle aspecten van de EU op enige manier door de crisis getroffen. De beperkte lengte van deze bijdrage staat een omvangrijke evaluatie in de weg. Een meer fundamenteel probleem voor deze evaluatie is de vraag hoe het handelen van de verschillende onderdelen van de EU moet worden beoordeeld. Welke maatstaf moet daarvoor worden gebruikt? Het handelen van de EU is immers op meerdere manier gelimiteerd. Zo heeft de EU op het gebied van (volks)gezondheid slechts ondersteunende bevoegdheden en is het afhankelijk van de welwillendheid van de lidstaten voor materialen, data en geld. Bovendien zijn de lidstaten belangrijke spelers in de Europese politieke besluitvorming. De vraag is dan of eventuele problemen de EU of de lidstaten, individueel of gezamenlijk, moeten worden aangerekend.¹ Op andere terreinen hebben de Europese instellingen meer mogelijkheden om zelfstandig beleid tot stand te brengen en uit te voeren. Dan gaat het met name om economische maatregelen die erop waren gericht de lidstaten te ondersteunen in hun pogingen om de economische gevolgen van de maatregelen tegen het coronavirus te verzachten. Hier kan worden opgemerkt dat hoewel de Europese instellingen in veel gevallen snel hebben gehandeld, deze snelheid ook ten dele het gevolg was van de welwillendheid van de

¹ Greer, S. & A. De Ruijter (2020), 'EU health law and policy in and after the COVID-19 crisis', 30 *European Journal of Public Health*, 623-624.

lidstaten om Europees handelen te forceren. De ogen waren tijdens de crisis in de eerste plaats gericht op de lidstaten; de verantwoordelijkheid lag bij nationale politieke leiders. De crisis zegt dus ook iets over de staat van Europese integratie, met name de verhouding tussen de lidstaten en de Unie. Hierop kom ik in de conclusie nog op terug. De rest van deze bijdrage richt zich op twee terreinen, gezondheid en economie. Voor deze terreinen zullen steeds eerst kort de relevante bevoegdheden worden beschreven, voordat het handelen wordt geëvalueerd.

De bijdrage van de EU aan de bescherming van de volksgezondheid

Gezondheidszorg is een beleidsterrein waar de lidstaten hun bevoegdheden scherp hebben bewaakt. De Europese bevoegdheden op dit terrein zijn daarom ook zeer beperkt. Artikel 168(1) VWEU geeft aan dat alhoewel een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid gegarandeerd wordt in elk optreden van de Unie, de taak van de Unie toch vooral is het handelen van de lidstaten aan te vullen. Artikel 168 VWEU spreekt verder van het aanmoedigen van samenwerking tussen de lidstaten en het bevorderen van gezondheidsvoorlichting. De meest verregaande bevoegdheid wordt gevonden in lid 5, welke de Raad en het Europees Parlement machtigt middels de gewone wetgevingsprocedure stimuleringsmaatregelen te nemen die gericht zijn op de bestrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. Deze wetgevingsbevoegdheid is bijvoorbeeld gebruikt voor Besluit 1082/2013/EU over epidemiologische surveillance. Middels dit besluit zijn het EU Health Security Committee en het Early Warning and Response System gecreëerd, waarmee nationale instanties en de Europese Commissie elkaar op de hoogte houden over bedreigingen van de volksgezondheid.² Daarnaast heeft het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) de taak om risico's voor de menselijke gezondheid als gevolg van met name overdraagbare ziekten op te sporen en te onderzoeken. Naast deze specifieke bevoegdheid op het gebied van

² De Ruijter, A. (2019), *EU health law and policy*, Oxford University Press, hfst 4.

gezondheid heeft de EU ook nog andere bevoegdheden die specifiek gericht zijn op crisissituaties, die hier vanzelfsprekend ook relevant zijn.³

Bij de eerste uitbraak van het coronavirus in Italië in maart en april 2020 was weinig sprake van coördinatie of samenwerking. Waar lidstaten eerder nog hulpmiddelen naar China hadden gestuurd in de veronderstelling dat Europa een grote uitbraak gespaard zou blijven, was de reactie nu om de beperkte voorraad vooral voor eigen gebruik te bewaren. De coördinatie voor bijvoorbeeld de inkoop van beschermend materiaal kwam daarna wel op gang via de (voor lidstaten vrijwillige) gezamenlijke

aanbestedingsprocedures op basis van Besluit 1082/2013. Deze procedure is inmiddels viermaal gebruikt voor onder andere mondkapjes en beademingstoestellen.⁴ Daarnaast heeft de Commissie verschillende stappen gezet om de beschikbaarheid van de nodige materialen te bevorderen, bijvoorbeeld door de regels voor nationale aanbestedingsprocedures voor medische materialen te versoepelen, en de relevante normen voor dergelijke materialen breed beschikbaar te maken. Hierdoor kan de productie verhoogd worden. Daarnaast is gebruik gemaakt van de bevoegdheden omtrent het bestrijden van crisissituaties. Zo is het RescEU programma gebruikt om een voorraad aan te leggen van medische uitrusting. Ten slotte heeft de Commissie verschillende stappen gezet om een eventueel vaccin, wanneer dat veilig en effectief blijkt, voor de gehele EU te verkrijgen.⁵

Met name voor de EU relevant in de eerste stappen tegen de verspreiding van het coronavirus was het gedeeltelijk sluiten van de binnen- en buitengrenzen van de EU. Voor de buitengrenzen van de EU hebben de lidstaten gezamenlijk opgetreden met betrekking tot het beperken van

³ Art. 122, 222 en 196 VWEU.

⁴ Temmink, H.A.G. (2020) 'De covid-19-maatregelen van de EU: buigen of barsten?', *NtER*, nr. 3/4, 72-89.

⁵ Commissie (17 juni 2020) EU-strategie voor COVID-19-vaccins, COM(2020) 245 final.

niet-essentiële reizen.⁶ Voor de binnengrenzen geldt dat grenscontroles onder bepaalde omstandigheden zijn toegestaan en dat reisbeperkingen kunnen worden opgelegd ten behoeve van de bescherming van de volksgezondheid. Hierbij is in het verleden vaak uitgegaan van een individuele evenredigheidstoets, maar gezien de aard van de huidige problematiek lijkt het verdedigbaar dat een meer algemene benadering is gekozen.⁷ Nadat de binnengrenzen weer opengingen, zijn andere reisbeperkingen in het leven geroepen, zoals verplichte quarantaine bij reizen vanuit specifieke landen of gebieden.

Een belangrijke stap in het tegengaan van de verspreiding van het virus was het vergaren van data en het doen van onderzoek. Hierin helpt het ECDC, dat al vroeg startte met onderzoek en waarschuwingen. Wel valt op dat tot op heden geen groot initiatief is opgezet om de capaciteiten en bevoegdheden van het ECDC uit te breiden.

De beperkte bevoegdheden van de EU staan er niet aan in de weg om met name het gedrag van de lidstaten jegens elkaar te beoordelen. Behalve dat de EU specifieke bevoegdheden heeft om op te treden, zijn de lidstaten immers ook gebonden aan de meer algemene bepalingen van de EU, waarin gesproken wordt over solidariteit en loyale samenwerking. Daarmee valt moeilijk te rijmen dat lidstaten tijdens de eerste fasen van de crisis elkaar vaak beconcurrerden in de bemachtiging van noodzakelijke materialen, bijvoorbeeld door middel van uitvoerverboden.⁸ Hoewel deze stappen zeker te verdedigen zijn onder de EU Verdragen⁹,

⁶ Commissie (16 maart 2020) Mededeling van de Commissie - COVID-19: Tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, COM(2020) 115 def.

⁷ Van Eijken, H. & J.J. Rijpma (2020) 'Social distancing voor lidstaten: grenscontroles en vrij verkeer in tijden van covid-19', *NtER*, nr. 3/4, 64-71.

⁸ Guarascio, F. & P. Blenkinsop (6 maart 2020) 'EU fails to persuade France, Germany to lift coronavirus health gear controls', *Reuters*, beschikbaar via: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu/eu-fails-to-persuade-france-germany-to-lift-coronavirus-health-gear-controls-idUSKBN20T166>

⁹ Artikel 36 TEU. Zie ook C. Tobler (31 maart 2020) 'EU corona law: Restrictions on the export of protective equipment', *Leiden Law Blog*, beschikbaar via:

moet toch ook worden geconstateerd dat ze ingaan tegen het idee van Europese solidariteit. Het Europese recht faciliteert hier het nationale eigenbelang ten koste van een Europese solidariteit. Wel moet worden opgemerkt dat in sommige gevallen, lidstaten elkaar wel degelijk uit eigen beweging geholpen hebben. Zo werden in Duitsland IC-patiënten uit andere lidstaten behandeld.

De indruk van de EU op het gebied van het ondersteunen van de volksgezondheid is dat hoewel de reactie niet sneller op gang kwam dan die in de lidstaten, de instellingen desalniettemin in hoog tempo van een breed kader van bevoegdheden gebruik hebben gemaakt om de lidstaten zoveel mogelijk te ondersteunen. Deze bestuurlijke reactie staat in contrast met de minimale solidariteit en coöperatie op politiek vlak. Ondanks de omvang van de crisis lijkt er vooralsnog geen beweging te zijn in de lidstaten om een sterker gezamenlijk beleid te voeren in of door de EU. Alhoewel niet iedere crisis aanleiding hoeft te zijn om de bevoegdheden van de EU te vergroten, lijkt hier toch sprake te zijn geweest van onderbenutting van de capaciteiten van de EU.

De Europese maatregelen om de economische gevolgen van de crisis te beperken.

Al snel tijdens de uitbraak van het coronavirus werd duidelijk dat er behalve een gezondheidscrisis ook een economische crisis zou komen. Waar eerst problemen waren met de levering van producten uit China, werd het grootste economische probleem al snel de *lockdown* en later het *social distancing* waardoor sommige bedrijven niet of in slechts in beperkte mate konden produceren, leveren of verkopen. Ten slotte wordt de wereldhandel ook flink geraakt door de wispelturige reacties op het virus in enkele grotere en opkomende economieën. Mede hierdoor is onduidelijk op welke termijn de internationale handel weer volledig op gang komt.

<https://leidenlawblog.nl/articles/eu-corona-law-restrictions-on-the-export-of-protective-equipment>

De bevoegdheden van de EU op economisch terrein zijn legio. Op directe of indirecte wijze worden alle onderdelen van economisch beleid in de EU beïnvloed door Europese regels en beleid. Het eigen budget van de EU is relatief gezien daarentegen weer erg klein. Voor deze evaluatie valt de reactie van de EU op de economische problemen in twee onderdelen uiteen. In de eerste plaats ging het om het verruimen van de mogelijkheden van de lidstaten om te reageren op de economische crisis. Hier zijn met name van belang de bevoegdheden omtrent de interne markt, voornamelijk die met betrekking tot het goedkeuren van staatssteun, en de euro. In de tweede plaats poogt de EU zelf een bijdrage te leveren aan het economisch herstel door middel van (nieuwe) eigen uitgaven.

Net zoals de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van het coronavirus vooral bij de lidstaten lag, zo werd ook vooral naar de lidstaten gekeken voor economische maatregelen. In reactie op de lockdowns hebben lidstaten grote economische hulppakketten opgezet met als doel bedrijven te steunen om daarmee werkgelegenheid te behouden. Gezien de haast waarmee deze pakketten moesten worden opgezet, werd in eerste instantie vaak gekozen voor steun met weinig voorwaarden. De Europese Commissie heeft veel regelingen goedgekeurd onder de staatssteun regels. De voorwaarden voor de steun werden door de Commissie uiteengezet in verschillende mededelingen en een tijdelijke kaderregeling voor het gebruik van artikel 107(3)(b) VWEU.¹⁰ Dit artikel staat staatssteun toe om ernstige verstoringen in de nationale economie op te heffen. Vanzelfsprekend was hiervan sprake in de lidstaten en de Commissie heeft snel gehandeld om programma's goed te keuren. Net als tijdens de bankencrisis enkele jaren geleden heeft de Commissie geprobeerd om zoveel mogelijk de doelstellingen van de staatssteunregels na te streven onder uitzonderlijke omstandigheden. Hierin lijkt het redelijk te zijn geslaagd. Net als tijdens de bankencrisis rijst echter ook hier de vraag in hoeverre de wens om vast te houden aan de oude doelstellingen

¹⁰ Van Heezik, M.C., L.N.M. van Uden & L.G.J. Fiorilli (2020) 'De mededingingsregels tijdens de Covid-19-crisis: een flexibel instrument voor de bescherming van de interne markt', *NtER*, afl. 5-6.

gerechtvaardigd was. Tijdens de bankencrisis leidde dit tot de kritiek dat de EU de financiële sector te veel beschermde, nu is wel de vraag gerezen of de nationale steunpakketten niet leidden tot grote verschillen tussen de lidstaten.¹¹ Sommige lidstaten hebben immers meer mogelijkheden om hun economie te ondersteunen dan anderen. Dit probleem werd in ieder geval verzacht door verscheidene andere Europese acties.

Eén daarvan was het invoeren van de algemene ontsnappingsclausules van de Europese begrotingsregels. Voorafgaand aan de coronacrisis was een discussie op gang gekomen over een (nieuwe) herziening van de begrotingsregels onder andere om deze te vereenvoudigen. Al snel in de crisis bleek dat landen een fikse recessie te verduren zouden krijgen en op voorstel van de Commissie besloot de Raad in maart om de algemene ontsnappingsclausules in te roepen.¹² Deze ingreep verwijderde in ieder geval de Europese regels als barrière voor lidstaten om hun economieën te ondersteunen. Gezien de grootte van de economische shock was deze interventie in lijn met de (intentie van de) begrotingsregels. Nu de economische gevolgen van de crisis niet binnenkort zullen verdwijnen, zal het wel een lastige vraag worden wanneer de regels weer op gewone wijze zullen worden toegepast.

In de eerste fase van de coronacrisis, toen er nog veel onduidelijkheid was over de economische gevolgen op korte en middellange termijn, was ook sprake van grote onzekerheid op de financiële markten. Een herhaling van de Grote Financiële Crisis van 2008 werd gevreesd. Onder meer in reactie op deze angsten kwamen de Europese Centrale Bank (ECB) en andere centrale banken in actie.¹³ De meest in het oog springende maatregel van

¹¹ Lamadrid, A. & J.L. Buendía (1 april 2020) 'A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund', EU Law Live, beschikbaar via <https://eulawlive.com/a-moment-of-truth-for-the-eu-a-proposal-for-a-state-aid-solidarity-fund-by-alfonso-lamadrid-de-pablo-and-jose-luis-buendia/>.

¹² Raad van de Europese Unie (23 maart 2020) Verklaring van de EU-ministers van Financiën over het stabiliteits- en groeipact in het licht de COVID-19-crisis.

¹³ Tooze, A. (14 april 2020) 'How coronavirus almost brought down the global financial system', *The Guardian*, beschikbaar via

de ECB was het Pandemic Emergency Purchases Programme (PEPP), op basis waarvan publieke en private schulden worden gekocht.¹⁴ Het programma bouwt voort op andere opkoop-programma's, die vanwege de economische problemen overigens ook werden opgeschaald. PEPP is een controversieel programma, onder andere omdat bij de invoering ervan werd aangegeven dat flexibel zou worden omgesprongen met de randvoorwaarden van het programma. Dezelfde randvoorwaarden waren voor het Duitse Constitutioneel Hof bij in een zeer spraakmakende uitspraak in mei reden om een eerder opkoopprogramma niet in strijd met het verbod op monetaire financiering te verklaren. PEPP zorgt dus voor een nieuwe ronde twijfel over de legaliteit van de acties van de ECB. Overigens heeft de ECB, ook in zijn rol als banktoezichthouder, verscheidene andere stappen genomen om de economische gevolgen van de coronacrisis te verzachten.¹⁵

Hoewel de interventies van de ECB helpen voorkomen dat de rente op de staatsobligaties sterk omhoog gingen, riep de coronacrisis toch al snel vragen op over de financiële capaciteiten van verscheidene lidstaten. Daarom werd ook gekeken naar mogelijke Europese financiële interventies. In eerste instantie draaide het debat daarbij vooral om het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Dit noodfonds is een product van de euro-crisis en daarom controversieel. Gebruik van het ESM zou de verdenking oproepen dat financiële problemen in de eerste plaats de schuld is van de lidstaat die steun ontvangt. Hoewel uiteindelijk wel een

<https://www.theguardian.com/business/2020/apr/14/how-coronavirus-almost-brought-down-the-global-financial-system>.

¹⁴ Van der Sluis, M. (24 maart 2020) 'Fighting the fallout: the ECB adopts a purchase programme in response to the coronavirus', *EU Law Live*, beschikbaar via <https://eulawlive.com/analysis-fighting-the-fallout-the-ecb-adopts-a-purchase-programme-in-response-to-the-coronavirus-by-marijn-van-der-sluis/>.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de speech van Phillip Lane van 24 juni 2020, 'The ECB's monetary policy response to the pandemic: liquidity, stabilisation and supporting the recovery', beschikbaar via <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200624-d102335222.en.html>.

deal werd gesloten over het mogelijke gebruik van het ESM¹⁶, werd al snel duidelijk dat andere ingrepen politiek mogelijk waren. Voordeel hierbij was dat tegelijkertijd de discussies plaatsvonden over de meerjarenbegroting van de EU. Hierdoor konden meerdere onderwerpen aan elkaar worden geknoopt. Een eerste grote stap werd gezet met een Europees herverzekeringsfonds voor werkloosheid genaamd SURE, op basis waarvan landen goedkope leningen kunnen krijgen om grote schokken in werkloosheid(uitkeringen) op te kunnen vangen.¹⁷ Alhoewel SURE economisch niet van bijzonder groot belang is, betekende het wel een flinke evolutie ten opzichte van de politiek van de euro-crisis. Zo wordt SURE gefinancierd door leningen van de EU, waarvoor de lidstaten garant staan. In de tweede plaats is de steun niet gekoppeld aan zogenaamde 'strikte conditionaliteit'. In plaats daarvan worden nu beperkingen opgelegd waarvoor het geld gebruikt wordt.¹⁸

Vlak nadat de Raad de verordening voor SURE had goedgekeurd, kwam de Commissie met een plan voor een nieuw herstelinstrument dat bovenop de meerjarenbegroting zou komen, met een grootte van 750 miljard euro. In de onderhandelingen over het herstelinstrument ging het met name om de vraag hoe de steun aan lidstaten zou worden verleend, in de vorm van leningen of subsidies. Volgens de uiteindelijke overeenkomst in de Europese Raad wordt 390 miljard euro verleend in de vorm van subsidies en de rest middels leningen.¹⁹ Ook hier wordt de hulp aan de lidstaten gefinancierd door leningen die de Commissie namens de EU aangaat. Hoewel dit op zichzelf niet vernieuwend is, is het programma wel van een andere orde dan eerdere leningen. Deze leningen zullen vanaf

¹⁶ Eurogroep (9 april 2020) Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic.

¹⁷ Verordening 2020/672 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak, 19 mei 2020.

¹⁸ Repasi, R. (30 mei 2020) 'A Dwarf in Size, But a Giant in Shifting a Paradigm – The European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks (SURE)', *EU Law Live*.

¹⁹ Europese Raad (21 juli 2020) Conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 17-21 juli 2020.

2028 worden terugbetaald, alhoewel nog onduidelijk is hoe dat wordt gefinancierd. De Commissie wil hiervoor nieuwe Europese eigen inkomsten creëren.

De reactie van de EU op de economische crisis geeft dus een ander beeld dan bij de volksgezondheid. Hier zetten de instellingen niet alleen hun ambtelijke expertise in om een veelheid aan kleine, ondersteunende maatregelen te nemen, maar werden ook grote politieke besluiten genomen die recht deden aan de ernst van de situatie.

Conclusie

Op basis van deze evaluatie op hoofdlijnen lijkt de EU zijn taken tijdens de corona-crisis prima te hebben vervuld. De EU heeft niet in de weg gestaan bij de reactie van de lidstaten op de coronacrisis en op verschillende onderdelen heeft zij door middel van ondersteunende maatregelen de reactie van de lidstaten iets vergemakkelijkt. De veelgehoorde kritiek dat Europees beleid inflexibel zou zijn is onjuist gebleken, althans voor sommige aspecten.

Wat uit de coronacrisis (wederom) is gebleken is dat de EU moeite heeft om haar burgers direct aan te spreken of te helpen. Het waren vooral de nationale maatregelen die de aandacht trokken in de bestrijding van het coronavirus en de daaropvolgende economische problemen. Enkele beleidsterreinen uitgezonderd is de EU in coronatijd voornamelijk een platform van en voor lidstaten. Wanneer de lidstaten elkaar dan onderling concurreren, bijvoorbeeld om beschermingsmaterialen te bemachtigen, is de EU niet in staat gebleken een hoog niveau van coöperatie te bewerkstelligen. Het coronavirus dwong geen specifieke Europese reactie af; er werd geen noodzaak gevoeld om tot grensverleggende oplossingen te komen op het gebied van gezondheidszorg. Het coronavirus is daarom geen Europese crisis. Wel zorgde het voor een koerswijziging in het Europese economische beleid door één van de argumenten die ten grondslag lag aan de reactie in de euro-crisis te ondergraven, namelijk dat economische problemen voornamelijk de schuld zijn van het betreffende land.

Het coronavirus zal de komende jaren voor voldoende uitdagingen zorgen voor de EU, zelfs als de verspreiding van het virus wordt afgeremd. De kernvraag zal dan zijn of moet worden gekozen voor een terugkeer naar 'normaal' of dat juist een nieuwe weg moet worden ingeslagen.

Dit was pas het begin...

Slotbalans

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

En? Hoe ziet de slotbalans er uit?

Na een half jaar kan natuurlijk geen afgeronde conclusie over regeren in crisistijd worden getrokken. Maar wat al wel kan worden vastgesteld dat democratie en rechtsstaat in de crisis hun werk behoorlijk hebben gedaan. De regering heeft, misschien wat te traag op gang gekomen, de noodzakelijke dingen gedaan. Het parlement heeft, na een aanvankelijke aarzeling, zich betrekkelijk snel hervonden. Bestuurders in stad en land hebben zich veelal van hun goede kant laten zien.

Natuurlijk heeft men steken laten vallen. Er zijn enkele, soms lelijke tekortkomingen aan het licht gekomen. En de besluitvorming - wat wel, wat niet dicht of weer open? - is niet altijd even helder, laat staan doorzichtig geweest. Fundamentele debatten over gezondheid en economie zijn ontweken. De noodregelingen duren misschien wel wat erg lang. En de Europese solidariteit loopt toch nog wat achter bij nationale solidariteit.

Maar per saldo heeft de democratische rechtsstaat in Nederland in tijden van crisis behoorlijk gefunctioneerd. Dat is al heel wat. Zeker ook in vergelijking met buitenland, ver weg en dichterbij.

Maar er blijft genoeg over om kritisch over te zijn.

Rond de zomer - terwijl het coronavirus land, samenleving en economie nog in de greep had - hebben auteurs op verschillende onderdelen, soms met een fileermesje, gekeken hoe politici, bestuurders en ambtenaren het er van af hebben gebracht. De centrale vraag was of de democratische rechtsstaat effectief een crisis als teweeggebracht door het virus heeft kunnen bestrijden en of de basiswaarden van democratie, rechtsstaat en grondrechten afdoende in acht zijn genomen.

Dat levert een boeiend beeld op, meer dan voldoende om een eventuele tweede golf of een nieuwe crisis beter toegerust aan te pakken.

Regering en parlement

Het begint met de regering. Dat is niet voor niks. Ook in een parlementaire democratie kan, mag en moet zelfs van de uitvoerende macht verwacht worden om, zowel preventief als repressief, actie te nemen. Of dat voldoende gebeurd is, is ook politiek bepaald. Is adequaat en snel ingegrepen, is effectief en to the point een besluitvorming opgezet? Een eerste analyse van Roel Bekker valt niet negatief uit. Het gevaar van een pandemie is in 'Den Haag' alom wat onderschat, maar na het uitbreken heeft de overheid een geweldige prestatie heeft geleverd, met een innovatief bestuurlijk model.

Na de focus op de regering verschuift het perspectief naar het parlement. In een parlementair stelsel dient de volksvertegenwoordiging betrokken te zijn bij fundamentele en ingrijpende beslissingen over de verhouding economie-gezondheid, de financiële huishouding en hulppakketten en grote investeringen, de nationale inzet in de Europese Unie, de omgang met grondrechten. Dat is in een parlementaire democratie als de Nederlandse een vitale factor van legitimiteit voor ingrijpende overheidsbesluiten. Vraag is of het parlement, vooral de Tweede Kamer, de eigen rol voldoende heeft gepakt en niet alleen op corona gebied recht heeft gedaan aan het parlementair stelsel, maar ook zorg is blijven dragen voor voortgang van het parlementaire werk op het stuk van wetgeving en controle. Lex Oomkes schrijft al dat het parlement niet of nauwelijks controleerde. Ook analyseert hij dat de corona crisis de crisis in de huidige politiek blootlegt omdat die is verworpen tot een permanente campagne om de gunst van de kiezer, en zo ging hij verder, fundamentele vragen bleven onderbelicht: wel aandacht voor een loonsverhoging voor personeel in de zorg, maar niet voor de vraag of de publieke sector niet al te lang was verwaarloosd. En, zo stelde hij aan de orde, waar is het debat over de nieuwe vierde bestuurslaag (veiligheidsregio's) en hun democratische inbedding? Of, een andere conclusie, er was wel veel *publiek* debat maar schortte het niet te veel aan *politiek* debat over dit soort fundamentele kwesties?

Bert van der Braak is over het parlement genuanceerder dan Lex Oomkes onder meer door de vraag op te werpen of het parlement heel anders had kunnen opereren dan het had gedaan. Het zomerreces is onderbroken, het wetgevingsprogramma was ook niet echt omvangrijk en veel liep wel door, en over Hawija en de kinderopvangtoeslagaffaire opereerde het parlement niet echt terughoudend. En de Eerste Kamer keurde ook nog tussendoor beleid van minister Ollongren af.

Maar het verschil in perspectief tussen Oomkes en Van der Braak is er en verdient verdere analyse.

Veiligheidsregio's

Regeren in crisistijd beperkte zich niet tot 'Den Haag'. Een cruciale rol bleken al spoedig de veiligheidsregio's te spelen. Burgemeesters kwamen in beeld, die zich gesteund voelden door en opereerden met 'noodverordeningen'. Na de eerste weken doken vragen op naar het democratisch gehalte, naar de grondwettelijkheid, naar de verhouding met grondrechten.

Hansko Broeksteeg bekijkt de corona-noodverordeningen kritisch. Zijn conclusie is dat die noodgrepen-verordeningen (uiteraard) geen blijvende oplossing zijn en dat bovendien de democratische

verantwoordingsstructuren wel erg indirect zijn. Dat loopt uit op een pleidooi voor een formeel wettelijke structuur en basis, waarbij wel ook de Kamers niet te zeer kunnen worden gepasseerd als specifieke maatregelen worden genomen op grondslag van die (al dan niet tijdelijke) wetgeving.

In het verlengde van het betoog van Broeksteeg analyseert Maarten Stremmer de grondrechtelijke grondrechten en de verhouding daartoe van noodverordeningen en wetgeving. Strikt formeel laten grondwettelijke grondrechten niet toe dat bij (nood)verordeningen inbreuken worden gemaakt. Hij laat zien dat de grondwet op dat vlak een starre en strenge beperkingenstructuur kent. Verdragsmatig is beperking bij (nood)verordening eerder mogelijk, met de toevoeging dat daarbij een evenredigheidstoetsing geldt die grondwettelijk ontbreekt.

Europa

We zouden het haast vergeten: Europa. Wat hadden we van de EU kunnen verwachten? Grote bevoegdheden bezit de Unie niet op het stuk van

gezondheid, maar waar de EU iets kon doen en nationale regeringen kon faciliteren, lijkt dat te zijn gebeurd, zoals Marijn van der Sluis laat zien. Het grote conflict was het debat over geld: de Europese begroting en hulppakketten. Maar: ook daar is een compromis bereikt na lange vergaderingen, een compromis waarin, zoals het hoort, voor- en tegenstanders iets van hun gading kunnen vinden. Dat valt niet echt op het conto van de EU schrijven. Waar consensus nodig is, zijn compromissen onvermijdelijk. Vanuit Europees perspectief is er veel voor de steunpakketten te zeggen. Zoals Marijn van der Sluis laat zien zou er anders wel een erg groot verschil kunnen ontstaan (en dus markt- en concurrentievervalsingen) als sommige landen de eigen economie intensief kunnen stutten en andere het moeten laten afweten. Niemand heeft belang bij grotere schisma's en economische onevenwichtigheden in de EU.

Eerste scheurtjes

Wat ware te concluderen?

Ten eerste dat aanvankelijk de regering haar rol pakte en communicatief helder, met vooral premier Rutte voorop, een koers koos, een slimme strategie opzette via de slogan intelligente lockdown en genereuze hulppakketten, en een tijdelijke crisis organisatie. De scheurtjes werden al betrekkelijk snel zichtbaar, vooral toen men op zoek ging naar nuances om sociaal en economisch leven te verzoenen met tal van andere manieren om besmettingen te voorkomen en tijdig en veelvuldig op te sporen. Maar al die nuances en paradoxen - vooral ook sociaal ongeduld en de onzichtbaarheid van het virus - maken, tezamen met de alom gevoelde wens om de economie zo veel mogelijk gaande te houden, een en ander ook lastig en als beleid kwetsbaar.

Al helemaal in een parlementaire omgeving. De aanvankelijke brede parlementaire instemming ['rally around the flag'] brokkelde na de eerste schok af. Ook anderszins ontstonden scheurtjes in de coalitie. Naarmate de maanden verstreken, wierpen verkiezingen [17 maart 2021] hun schaduwen steeds duidelijker vooruit.

Minstens zo belangrijk is dat het parlement, met name de Tweede Kamer bleef steken in – met alle respect – incidentalisme. Het politieke debat over grote achterliggende vragen naar de verhouding van, kort gezegd,

volksgezondheid en economie ontbrak. In het publieke debat – op televisie, in kranten en zelfs op straat – werd dat soort kwesties [‘dor hout’] soms tot op het botte af besproken. Maar de volksvertegenwoordiging durfde het kennelijk niet aan.

Het grootste debat leek welhaast te gaan (publiek en politiek) over de Europese Unie en haar steunpakketten. Dat zegt ook wel iets. Nationaal willen we zo lang mogelijk de eigen economie steunen (met instemming van de EU), maar binnen de EU is de macro solidariteit aanzienlijk kleiner. Maar samenwerking juist in tijden van crisis is cruciaal. Ook dat debat is blijven steken in, met weinig respect, ‘*Kleinstaaterei*’.

Here to stay

En dit was pas het begin.

Corona is nog niet met ons klaar. Het virus is here to stay.

Wat als de pandemie langer aanhoudt en een vaccin uitblijft en de ic’s weer volstromen? Welke klappen voor de economie zijn dan aanvaardbaar en in welke mate kan van risicogroepen grote sociale eenzaamheid worden verwacht. Hoe de lasten te verdelen? Kunnen oudere leerkrachten geacht worden veilig les te geven in het voortgezet en hoger onderwijs? Indien het zo is dat ventilatie en luchtstromen cruciaal zijn voor veiligheid in onderwijsinstellingen (van basisschool tot universiteit), waarom dan niet nationaal er een actiepoint van gemaakt?

Als regeren vooruitzien is, is het niet te veel gevraagd tenminste rekening te houden met een tweede golf. En als die uitblijft komt over een poos weer een ander virus langs. Anders gezegd: een breder debat over maatschappelijke, sociale en economische en juridische aspecten van een pandemie als deze is wezenlijk. Dat strekt zich ook uit tot Europa. Het virus laat zich niet door grenzen tegenhouden. Zo’n debat ware op te starten - aan de hand van wat we nu weten, gedaan hebben en meegemaakt hebben en ons kunnen voorstellen. Wat is vanzelfsprekender dan dat de volksvertegenwoordiging het initiatief neemt? Te beginnen met een onderzoek met experts, scenariodenkers?

Ja, dat is lastig - zeker in een verkiezingsjaar. Er komen moeilijke, misschien wel niet te ontwarren kwesties op tafel, kwesties die diep kunnen ingrijpen, vergaande gevolgen kunnen hebben. Maar die

verdienen het juist daarom op weg naar verkiezingen gevoerd te worden. Hoe open, hoe eerlijk durf je zijn?

Volksvertegenwoordiging

Dat betreft vooral de volksvertegenwoordiging, onze eigen Tweede Kamer. We hebben vaak de neiging om bij de bespreking van een parlementaire democratie het parlement als een geheel te beschouwen. Inderdaad, (de meerderheid van) een parlement beslist over bestaan en voortbestaan en falen en succes van een regering. Maar in de praktijk gaat het om de vraag of er een stabiele en succesvolle meerderheid is - een draagvlak, zoals ze in Den Haag dat zo graag noemen. Minstens zo belangrijk binnen een florerende parlementaire democratie is de legitimiteitsvraag, de vraag of binnen het parlement de grote cruciale kwesties openlijk aan de orde kunnen komen, de vraag of het parlement gezien wordt als een zwaarwegende factor van belang in het hele complex van besluitvorming. En dat begint bij het ter verantwoording roepen van ministers, dat omvat het bespreken en wegen van alternatieven en dat sluit aandacht voor onderliggende of achtergestelde vragen in.

Het parlement, bij ons vooral de Tweede Kamer, moet voldoende zichtbaar zijn bij het nemen/legitimeren/grondvesten van zwaarwegende, fundamentele besluiten. Dan gaat het over een breed scala van zaken die tijdens de coronacrisis voorbij kwamen, uiteenlopend van beperkingen van grondrechten [demonstratievrijheid] en weging van tegenstrijdige grondrechten [gezondheid/privacy/bestaanszekerheid] tot besluiten over sectoren die vooral te lijden hebben onder de corona-maatregelen

Een ding...

Een ding is al direct genoteerd: hoe om te gaan met [democratisch niet gelegitimeerde en nauwelijks gecontroleerde] veiligheidsregio's. Van belang daarbij is dat in en met het parlement wordt nagedacht over het systeem van de (democratisch niet gelegitimeerde en gecontroleerde) veiligheidsregio's. Een langdurige grote rol voor veiligheidsregio's is hooguit te verdedigen als tijdelijke noodgreep. Het is een opgelegde vorm van een gemeenschappelijke regeling; net als andere gemeenschappelijke regelingen gaan ze mank aan democratische basis- en verantwoordingsstructuur. Natuurlijk hebben zij een belangrijke rol,

dat geldt ook voor de voorzitters daarvan: de burgemeesters van centrumgemeenten. Maar juist daarom - zeker als het tijdelijk niet een enkele week is en de impact groot - is het belangrijk om als wetgever een basis voor hun corona bevoegdheden te leggen en gemeenteraden de rol te geven die democratische organen toekomt. Dat laat onverlet dat de regering heel wel in staat is aan te geven wat van de veiligheidsregio's wordt verwacht. Vandaar dat de verschillende noodverordeningen zo op elkaar lijken. Maar er zijn ook specifieke besluiten (mondkapjesplicht in met naam en toenaam genoemde straten en wijken) waarbij het goed is ook de lokale democratie z'n zegje te laten doen.

Er is een nationaal overleg van veiligheidsregio's. Dat blijkt ook voor Haagse besluitvorming in een behoefte te voorzien. Niet voor niets was de voorzitter van de veiligheidsregio's, de Nijmeegse burgemeester Bruls, vaste gast op het Catshuis. Waarom geen verbinding gelegd met het parlement? Waarom geen podium voor overleg, informatie en consultatie gecreëerd? Nog een stap verder: waarom geen beraad van vertegenwoordigers van gemeenteraden in veiligheidsregio's opgezet? Ja, dat heeft het risico van een Poolse landdag, maar een landsvaderlijk of -moederlijk vorst heeft ook zo z'n nadelen.

De duur van noodverordeningen moet hoog op de agenda komen. Kan een noodsituatie in juridische zin blijven voortduren (zo lang er geen vaccin of effectief medicijn is dan wel het virus niet verandert in een meer onschuldig of minder besmettelijke variant) ook als parlement en regering kunnen blijven bijeenkomen? Als ook voor de (redelijk voorlopig permanente situatie met corona) wetgeving gemaakt kan worden, zou je het zonder noodverordeningen af moeten kunnen. Al was het alleen maar om het parlement mede-eigenaar van de oplossingen en regels te maken. En natuurlijk vanwege de in geding zijnde grondrechten, zoals Maarten Stremmer schetst.

Grondrechten

De omgang met grondrechten vraagt steeds om vaak heel precieze afwegingen. Zeker als verschillende grondrechten conflicteren. Neem de mondkapjesplicht. Formeel kan betoogd worden dat zo'n plicht raakt aan de persoonlijke autonomie. Maar is daarmee ook gezegd dat art. 10

Grondwet in het geding is? Materieel wordt er proportioneel mee omgegaan (openbaar vervoer, drukke winkelstraten). Daarom is een inbreuk op dat grondrecht marginaal. Ook afgewogen tegen andere grondrechten en daarmee corresponderende belangen – zoals het sociale grondrecht over de gezondheid met gevolgen voor de economie, wat weer raakt aan de evenzeer sociale grondrechten over arbeid, bestaanszekerheid en mogelijk zelfs onderwijs.

Maar - en daarmee zijn we terug bij het punt over het parlementaire stelsel - het allerbeste is natuurlijk als inbreuken als deze niet louter door regering, burgemeester of veiligheidsregio worden genomen. Het behoeft een specifieke wettelijke grondslag of in ieder geval een parlementaire meerderheid.

Dat raakt aan de kern. Op het stuk van grondrechten, democratie en rechtsstaat is een grote, beslissende rol weggelegd voor de volksvertegenwoordiging. Niet voor niets heeft de formele wetgever [regering en parlement] bij beperkingen of inbreuken constitutioneel het laatste woord. Misschien heeft, zoals Stremmer laat zien, de grondwetgever een te star model gekozen en hadden we beter uit de voeten gekund met verdragsrechten waar de focus ligt op de noodzaak en proportionaliteit van een beperking. Maar omdat het is zoals het is, heeft in elk geval de Tweede Kamer geen excuus om niet steeds weer in alle openheid die afweging te maken – afweging tussen grondrechten en de gevolgen voor volksgezondheid en economie, tussen faillissement en steun, tussen jong en oud. Ja, dat is lastig, heel lastig. Maar niemand heeft gezegd dat regeren in coronatijd pijnloos is.

Slot

Een echt slot is er niet: de corona crisis is nog niet voorbij. Wel hebben we collectief in de eerste maanden kunnen vaststellen dat, bij alle gebreken en tekortkomingen, de parlementaire rechtsstaat zijn werk heeft gedaan. Ook als het gemeenschappelijk gevoel van urgentie van de eerste weken wegeeft, is het zaak dat de noodzakelijke dingen gedaan blijven worden – door regering, door parlement en door bestuur, zowel in Europa als regionaal.

Misschien wel meer dan ooit.

Het komt zeker ook in de vervolgfase aan op politiek debat over de grote achterliggende vraagstukken, juist ook vanwege de noodzakelijke democratische legitimiteit, op bestuurlijke proportionaliteit, parlementaire activiteit en op Europese samenwerking. Wie draagvlak in stand wil houden, moet voluit inzetten op rechttoe-rechtaan communicatie, open debat [zowel politiek als publiek], sterke democratische betrokkenheid en verantwoording, transparantie van de delicate balans gezondheid, economie en individuele vrijheid.

Met alle respect voor koopkrachtplaatjes: een epidemie is iets existentieels en verlangt nadenken over grote vraagstukken.

Ook, juist, als er verkiezingen in aantocht zijn.

Personalia

Roel Bekker was van 1998 tot 2007 secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van 2007 tot 2010 secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst. Van 2007-2014 was hij hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector (Albeda Leerstoel).

Bert van den Braak is bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis en parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht en werkzaam bij PDC als onder meer eindredacteur parlement.com.

Hansko Broeksteeg is universitair hoofddocent parlementair recht en politiek staatsrecht aan Radboud University.

Aalt Willem Heringa is hoogleraar (vergelijkend) staats- en bestuursrecht aan Maastricht University en directeur Montesquieu Instituut Maastricht.

Lex Oomkes is scheidend politiek commentator bij dagblad Trouw .

Jan Schinkelshoek is directeur van het communicatiebureau Schinkelshoek & Verhoog in Den Haag en adviseur van het Montesquieu Instituut. In de periode 2006-2010 was hij Tweede Kamerlid voor het CDA.

Marijn van der Sluis is assistant-professor staatsrecht aan Maastricht University.

Maarten Stremmer is onderzoeker en docent constitutioneel recht aan Maastricht University.

Montesquieu reeks

Onder de vlag van het Montesquieu Instituut verschijnt met enige regelmaat een bundel rondom een bepaald thema.



Groot onderhoud of kruimelwerk

Heeft de Nederlandse democratie en rechtsstaat groot, achterstallig onderhoud nodig, of blijft het beperkt tot kruimelwerk? Zorgt het advies van Staatscommissie Remkes voor te hoge constitutionele verwachtingen? (2019)



'Europa, Europa'

Verkiezingen zijn het feest van de democratie. Maar valt er tijdens de Europese verkiezingen van 2019 eigenlijk nog wel iets te vieren? Wat is de invloed van brexit? (2019)



Een goede raad'


De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 liet een versplinterd beeld zien. Wat is de stand van de lokale democratie na deze verkiezingen en voor welke uitdagingen staan de gemeenten voor de periode 2018-2022? (2018)



'Te zorgen dat de wetten behoorlijk worden uitgevoerd'

In het essay 'Te zorgen dat de wetten behoorlijk worden uitgevoerd' schenkt Van den Berg aandacht aan de historische ontwikkeling en het eigen karakter van het ambt van commissaris van de Koning. (2018)

Zie www.montesquieu-instituut.nl/montesquieu_reeks



*In een vrije staat dient iedereen die
in het bezit kan worden geacht van
een vrije wil, zichzelf te besturen. De
wetgevende macht zou dan ook bij het
volk in zijn geheel moeten berusten.
Maar aangezien zo iets in de grote
staten een onmogelijkheid is en ook in
kleine staten op veel bezwaren stuit,
dient het volk vertegenwoordigers
aan te stellen die alles moeten doen
wat het volk zelf niet kan.*

*Montesquieu, Over de geest van de
wetten (1748)*

ISBN 978-94-9161-607-5

 **MONTESQUIEU INSTITUUT**
VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

www.montesquieu-instituut.nl